

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

МИХАЙЛОВСЬКА ЄВГЕНІЯ ВОЛОДИМИРІВНА

Прим. № ____

УДК: 351.9:37.014.611:001.893-057.34(477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО
СЛУЖБОВЦЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРИ ОСВІТИ
І НАУКИ УКРАЇНИ

081 — Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів
мають посилання на відповідне джерело

Науковий керівник —
Кобзева Тетяна Анатоліївна
доктор юридичних наук,
доцент

Суми 2020

АНОТАЦІЯ

Михайловська Є. В. Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Сумський державний університет, Суми, 2020.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України, визначенню напрямків його вдосконалення з урахуванням механізму реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця та моделі державної служби в системі державного управління в умовах реформування системи державного управління та децентралізації влади. У роботі встановлено, що децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютного характеру, потрібно чітко розмежувати повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. З'ясовано, що в результаті реформування системи державного управління та адміністративних реформ повинна бути прозора система державного управління.

Надано авторське визначення поняття «системи державного управління», визначено ключові елементи системи державного управління та зміст процесу державотворення.

Запропоновано вдосконалити історико-правову характеристику еволюції розвитку інституту державної служби в Україні з акцентом на історичних періодах, безпосередньо пов'язаних із визначенням «державної служби як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави», що мали безпосереднє значення (позитивний та негативний вплив) для становлення інституту державної служби України в його сучасному вигляді, враховуючи водночас розвиток сфери освіти і науки.

Розкрито зміст державної служби у сфері освіти і науки на основі чинного законодавства про державну службу.

Акцентовано на такому ключовому елементі адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки, як цивільно-правова відповідальність, окремо виділені корупційні ризики.

Запропоновано службову кар'єру державного службовця розуміти як довготривалий організований процес просування по службі державного службовця з урахуванням особистісних якостей державного службовця, його досвіду, професійності, компетенції, кваліфікації, що розпочинається з моменту прийняття на державну службу з подальшим переміщенням працівника по службі шляхом зайняття ним більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому більш високого рангу, з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються, яка закінчується у зв'язку з припиненням державної служби.

Акцентовано на принципі «професіоналізму» державного службовця сфери освіти і науки як основі реалізації службової кар'єри у сфері освіти і науки.

Запропоновано організаційно-правові засади, на які доцільно звертати увагу під час проведення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки.

Узагальнено зарубіжний досвід щодо реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки як складової частини системи державного управління з урахуванням моделі державної служби, в межах якої доцільно розглядати механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця (Франція, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Великобританія, Литва).

Для вдосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки було опрацьовано результати відкритих соціологічних опитувань серед державних службовців: щодо «прав людини в

Україні», щодо «виявлення потреб у наданні методичної допомоги у сфері управління людськими ресурсами», щодо «успіхів, проблем та ризиків динаміки реформування державної служби в Україні та організаційної культури», щодо «булінгу на державній службі», на підставі оцінювання результатів опитування та аналізування чинного законодавства про державну службу запропоновано: внести зміни до частини 1 статті 2 «Визначення термінів» Закону України «Про державну службу», доповнивши її 11-м підпунктом, визначенням терміна «психологічне здоров'я», виклавши термін у такій редакції: «психологічне здоров'я – стабільний стан інтелектуально-емоційної сфери, що забезпечує адекватну поведінкову реакцію, з критичною оцінкою самого себе, результату своєї діяльності та їх наслідків, що передбачають: відповідальне ставлення до посадових і службових обов'язків (активність, комунікативність, мотиваційність, самостійність в ухваленні правильних рішень (у рамках чинного законодавства)), протидію конфліктності, емоційну та стресову стійкість із додержанням організаційних та етичних норм і правил поведінки професійної культури на державній службі»

Внести зміни до переліку дисциплінарних проступків, викладених у частині 2 статті 65 «Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» Закону України «Про державну службу», де 16-м підпунктом додати проступок «булінг (мобінг) на державній службі», що дасть можливість винних осіб у застосуванні цькування під час виконання своїх службових та посадових обов'язків притягнути до дисциплінарної відповідальності, водночас забезпечити права тих державних службовців, права яких були порушені у зв'язку із застосуванням до них проявів булінгу, і, як наслідок, – зменшення показників прояву булінгу на державній службі.

Внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів

України від 18 серпня 2017р. № 648): 1) пункт 20-1 викласти в такій редакції: «Спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає інформацію, подану кандидатами для участі в конкурсі, та формує список кандидатів на вакантну посаду, які мають документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою»; 2) пункт 56 викласти в такій редакції: «Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування, до загальної кількості балів кандидата додається 0,5 бала, якщо кандидат має документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою»; 3) до Зведеної відомості середніх балів (додаток 8 до Порядку) (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 р. № 888) додати колонку з таким змістовим наповненням: «Наявність документа про підтвердження відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою».

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена наукова праця є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України, присвяченим визначенню напрямків його вдосконалення з урахуванням механізму реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця й моделі державної служби в системі державного управління в умовах реформування системи державного управління та децентралізації влади. У результаті дослідження сформульовані нові висновки і положення, запропоновані особисто здобувачем.

Практичне значення, висновки та положення дисертації підтверджується тим, що вони можуть бути використані:

1) у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть стати основою для подальшого розроблення шляхів удосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України;

2) у правотворчості – за результатами дослідження сформульовано деякі пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України;

3) у правоохоронній діяльності – використання одержаних результатів покращить практичну діяльність та адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України;

4) у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть бути використані під час занять та підготовки навчальної літератури з дисциплін «Адміністративне право», «Службове право».

Ключові слова: державна служба, модель державної служби, державний службовець сфери освіти і науки, адміністративно-правовий статус державного службовця, порядок проведення конкурсу на заняття посад державної служби, принцип «професіоналізму», службова кар'єра, посада державної служби, ранги державних службовців, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, психологічне здоров'я, булінг (мобінг) на державній службі.

SUMMARY

Mykhailovska Ye. V. The administrative and legal status of a civil servant of the system of public administration in the field of education and science of Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

The dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. – Sumy State University, Sumy, 2020.

The dissertation is devoted to the study of the administrative and legal status of a civil servant of the system of public administration in the sphere of education and science of Ukraine, determination of directions of its improvement, taking into account the mechanism of realization the administrative and legal status of the civil servant and the model of the civil service in the system of public administration in the conditions of reforming the system of public administration and decentralization of power. The paper found that the decentralization of power in favor of local self-government bodies and other authorized subjects cannot have an absolute character. It is necessary to distinguish clearly the powers between state authorities and local self-government bodies. It is clear that as a result of the reform of the system of public administration and administrative reforms, there should be a transparent system of public administration.

It is provided the author's definition of the concept of "public administration system" and defined the critical elements of the system of public administration and the content of the state-building process.

It is proposed to improve the historical and legal characteristics of the evolution of the civil service institute in Ukraine with an emphasis on those historical periods directly related to the definition of "civil service as public, professional, politically impartial activity on practical fulfillment of tasks and functions of the state", which had a direct impact (positive and negative) on the establishment of the Institute of The Civil Service of Ukraine in its current form, taking into account the development of the sphere of education and science.

The contents of the civil service in the field of education and science were disclosed, based on the current legislation on public assistance.

It was emphasized on such a vital element of the administrative and legal status of a civil servant in the sphere of education and science, as civil liability, separately allocated corruption risks.

It is proposed that the civil servant's career being understood as a long-term organized process of promotion of a civil servant taking into account the personal qualities of a civil servant, his experience, professional skills, competence,

qualifications, which begin from the appointment to the post in civil service, with the subsequent promotion of the employee occupying a higher position on a competitive basis or assigning a higher rank, taking into account the categories of public service positions and ranks of civil servants, as a type of special titles assigned to them. The employee will work on this position according to the term of the civil service.

The emphasis is on the principle of "professionalism" of a civil servant in the sphere of education and science as the basis of the implementation of service career in education and science.

It was proposed the organizational and legal principles, which are essential for evaluating the results of public servants' activities in the field of education and science.

It was also generalized the foreign experience, on the implementation of the administrative and legal status of a civil servant in the sphere of education and science, as part of the public administration system it was taken into account the model of public service within which it is advisable to consider the mechanism of realization of the administrative and legal status of a civil servant (France, Germany, United States of America, Great Britain, Lithuania).

In order to improve the administrative and legal status of a civil servant in the sphere of education and science, the results of open sociological surveys among civil servants were elaborated: regarding "human rights in Ukraine", "identifying the needs in providing methodical assistance in the field of human resources management", regarding "successes, problems and risks of dynamics of civil service reform in Ukraine and organizational culture", regarding "bullying in the civil service", based on the evaluation of the results of the survey and analysis of the current legislation on the civil service, it is proposed: to amend part 1 of Article 2 "Defining the Terms" of the Law of Ukraine "On The State Service" by supplementing it with 11 sub item, determining the term "psychological health", outlining the period in the editorial "psychological health - a stable state of intellectual and emotional sphere, which ensures adequate behavioral reaction,

with a critical assessment of itself, the result of its activities and their consequences, which include: responsible attitude to official and official duties (training, communication, motivation, independence in making the right decisions (within the framework of the current legislation)), conflict counteraction, emotional and stressful stability in compliance with organizational and ethical norms and rules of conduct.

To amend the Law of Ukraine "On Public Service" Article 65 "Grounds for bringing a civil servant to disciplinary liability" part 2 to the list of disciplinary offenses 16 sub item to add an offense "bullying (mobbing) in the civil service", which will enable guilty persons to use their duties while performing their staff and official duties to bring disciplinary liability, thereby ensuring the rights of those civil servants whose rights were violated in connection with the application of the manifestations of bullying, thereby ensuring the reduction of the indicators of the manifestation of bullying in the civil service.

Amend the Procedure for holding the contest for the occupation of civil service positions approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 25, 2016. No. 246 (as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 18, 2017. No. 648): 1) Paragraph 20-1 to present in the editorial "Special structural unit of the NPS or the human resources department of the state body in which the contest is held, examines the information submitted by the candidates for participation in the contest, and forms a list of candidates for vacant positions who have a document confirming the availability of the relevant degree of higher education with distinction; 2) Paragraph 56 instead of the editorial "The total number of points of the candidate is determined by adding the average points set in the summary of average points on the form in accordance with Annex 8 for each individual requirement for professional competence, and points according to the test results, the total number of points of the candidate is added 0.5 points, if the candidate has a document confirming the presence of the corresponding degree of higher education with distinction"; 3) To the "summary information of average points" Annex 8 to the

Procedure (as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 28, 2019. No. 888) add a column with such content "availability of a document confirming the corresponding degree of higher education with insignia".

The scientific novelty of the results is presented in scientific work as the first complex legal research of the administrative and legal status of the civil servant of the system of public administration of the sphere of education and science of Ukraine according to the national legal science of administrative law. It was also determined the directions of improvement considering the mechanism of implementing the administrative and legal status of a civil servant and model of public service in the system of public administration in conditions of reform. As a result of the study, new conclusions and provisions are formulated and proposed by the applicant.

The practical significance, conclusions, and provisions of the dissertation is confirmed by the fact that they can be used:

1) in the scientific and research sphere – the main provisions and conclusions of the dissertation may be the basis for further development of ways to improve the administrative and legal status of the civil servant of the system of public administration of the sphere of education and science of Ukraine;

2) in legal creativity – as a result of the study formulated some proposals on amendments to regulations governing the administrative and legal status of a civil servant of the system of public administration of the sphere of education and science of Ukraine;

3) in law enforcement – the use of the results obtained will improve practical activity and the administrative and legal status of a civil servant of the system of public administration of the sphere of education and science of Ukraine;

4) in the educational process – the materials of the dissertation can be used during classes and preparation of academic literature on disciplines "Administrative law", "Service law".

Key words: civil service, civil service model, civil servant in the field of education and science, administrative and legal status of a civil servant, the

procedure for holding a competition for civil service positions, the principle of "professionalism", career, civil service position, ranks of civil servants, evaluation of the results of official activity of civil servants, psychological health, bullying on the state servants.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях:

1. Боговіс Є. В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Ужгород, 2017. № 43, т. 2. С. 33–37.

2. Боговіс Є. В. Правові засади функціонування державної служби та діяльності державних службовців у системі державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Херсон, 2017. № 4, т. 1. С. 118–121.

3. Михайловська Є. В. Оцінка результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки з огляду адміністративно-правового статусу державних службовців в системі державного управління України. *Правові горизонти / Legal horizons*. Суми, 2020. № 22, т. 35. С. 70–74

Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:

4. Kobzeva T., Mykhailovska Ye. Official career in the state administration system in the conditions of the state service reform in accordance with the European Union requirements. *Leges Si Viate*. Republica Moldova, 2018. № 7/2, vol. 319. P. 47–51.

Статті в періодичних виданнях, що індексуються базою даних Web of Science Core Collection:

5. Serbyn R., Zelenko I., Kiselyova E., Voloshyna M., Mykhaylovs'ka Ye. Administrative and Legal Mechanism for Ensuring the Rights of Civil Servants in Ukraine and the Developed Countries of the World. *Cuestiones Políticas (Derecho Público)*. Venezuela, 2020. Vol. 37, Núm. 65. P. 230–247. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3865.18>.

Тези наукових доповідей:

6. Боговіс Є. В. Права та обов'язки державного службовця, як один із ключових елементів адміністративно-правового статусу державного службовця в системі державного управління. *Збірник тез круглого столу, присвячений 68-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини*. (м. Київ, 9 грудня 2016 р.). Київ, 2016. С. 171–175.

7. Боговіс Є. В. Правова сутність інституту державної служби України. *Актуальні питання правових наук в сучасних умовах* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 27 лютого 2017 р.). Черкаси, 2017. С.66–69.

8. Боговіс Є. В. Історико-правові етапи становлення та розвитку інституту державної служби України в системі державного управління України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 18–19 травня 2017 р.). Суми, 2017. Ч. 2. С. 23–27.

9. Михайловська Є. В. Корупційні ризики, які негативно впливають на діяльність державних службовців у системі державного управління. *Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 166–168.

10. Михайловська Є. В. Державні службовці, як учасники відносин у сфері господарювання. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 25–26 квітня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 1. С. 140–143.

11. Михайловська Є. В. Цивільно-правова відповідальність, як складовий елемент правового статусу державного службовця в системі державного управління. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 18–19 травня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 2. С. 86–90.

12. Михайловська Є. В. Реформа державного управління та політика у сфері децентралізації влади в Україні. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 23–24 травня 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. С. 107–111.

13. Михайловська Є. В. Службова кар'єра державних службовців сфери освіти і науки в системі державного управління України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.). Суми, 2020. Ч. 2. С. 125–128.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| ВСТУП..... | 16 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... | 27 |
| 1.1. Реформи в системі державного управління, становлення інституту державної служби..... | 27 |
| 1.2. Державна служба у сфері освіти і науки..... | 55 |
| 1.3. Правові засади функціонування державної служби та діяльності державних службовців..... | 62 |
| Висновки до розділу 1..... | 76 |
| РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ..... | 79 |
| 2.1. Адміністративно-правовий статус державних службовців у сфері освіти і науки: зміст та правові елементи..... | 79 |
| 2.2. Службова кар'єра державних службовців у сфері освіти і науки як механізм реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців..... | 93 |
| 2.3. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки як результат реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців..... | 105 |
| Висновки до розділу 2..... | 115 |
| РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ СФЕРИ ОСВІТИ І НАУКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 118 |
| 3.1. Адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців у розвинених країнах світу..... | 118 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Перспективи удосконалення адміністративно-правового статусу державних службовців системи державного управління сфери освіти і науки України..... | 140 |
| Висновки до розділу 3..... | 158 |
| ВИСНОВКИ..... | 165 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 178 |
| ДОДАТКИ..... | 196 |

ВСТУП

Актуальність теми. У чинному законодавстві та конституційних положеннях України зазначено, що соціально-економічний розвиток і подальше становлення України як соціальної й правової держави є провідними напрямками модернізації сучасної України.

Європейський вибір України – це шлях упровадження стандартів демократії, громадянського суспільства, верховенства права та забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Наближення системи державного управління до європейських принципів урядування можливе лише за умови адаптації до принципів належного врядування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в усіх сферах і напрямках державної політики.

Комплексні реформи впроваджуються в різних сферах державної політики, включаючи й сферу освіти і науки України. Освітня сфера впливає практично на всі процеси суспільного життя, оскільки в сучасному світі «освіта і наука» є складним і багатоманітним суспільним явищем, сферою передавання, одержання, засвоєння й перероблення знань і набуття соціального досвіду, тому під час реформування системи державного управління та вирішення наявних проблем у процесі модернізації сучасної України освітня сфера потребує детальної уваги законодавців і застосування найбільш актуальних та доцільних методів, способів і засобів державного управління, професійних кадрів – державних службовців, які зможуть забезпечити реалізацію державної політики й публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави відповідно до вимог сьогодення з додержанням принципів належного врядування.

Адміністративно-правовий статус державних службовців системи державного управління сфери освіти і науки є комплексним предметом наукового дослідження. Різні аспекти зазначеної тематики – проблематику становлення та розвитку інституту державної служби, правові засади

функціонування державної служби та діяльності державних службовців у системі державного управління, реалізацію службової кар'єри, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців – досліджували такі видатні вчені та науковці, як: Л. Й. Аведян, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. Ю. Амосов, О. О. Бабінова, Д. В. Балух, Ю. Ю. Бальцій, М. М. Білинська, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, С. В. Васильєв, В. В. Васильківська, К. О. Ващенко, В. С. Венедиктов, Н. Л. Гавкалова, В. О. Галай, І. П. Голосніченко, Л. М. Гогіна, Л. Ю. Гордієнко, І. С. Гриценко, А. Б. Грищук, Є. В. Додін, В. А. Дон, С. Д. Дубенко, Л. І. Загайнова, В. С. Загорський, С. В. Загороднюк, С. Е. Зелінський, М. М. Іжа, М. О. Іллічов, М. І. Іншин, І. О. Каргузова, Т. А. Кобзева, Ю. В. Ковбасюк, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. Ф. Корж, В. Р. Кравець, Н. В. Корень, Т. П. Крушельницька, А. М. Куліш, О. М. Ключєв, В. Я. Малиновський, О. М. Музичук, Р. А. Наumenко, Н. Р. Нижник, В. А. Ландсман, О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко, Ю. П. Сурмін, М. П. Орзіх, О. М. Руденко, А. О. Селіванов, В. Ф. Сіренко, О. Ф. Скаун, А. В. Сурилов, Ю. М. Старилов, С. М. Серьогін, Т. І. Пахомова, С. В. Попов, Ю. М. Полетаєв, О. В. Петришин, О. С. Продаєвич, О. П. Рябченко, Г. В. Фоміч, О. Ф. Фрицький, А. О. Чаркіна, М. І. Цуркан, Ю. А. Ципкін, Г. В. Хникін, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. В. Янюк, М. К. Якимчук та ін.

Праці вищезгаданих та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення; висновки і рекомендації, що містяться в них, сприяють удосконаленню законодавства в адміністративно-правовій сфері та становлять загальнотеоретичну основу для дослідження адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України.

Проте на сьогодні залишається потреба в доопрацюванні правових основ функціонування державної служби та оновленні стереотипів

сприйняття самої державної служби та діяльності державних службовців на різних рівнях управління та в різних сферах державної політики України.

У межах інституту державної служби повинні оновлюватися та впроваджуватися в практичну площину організаційно-правові засади, що регламентують механізм реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців за різними сферами державної політики, включаючи й сферу освіти і науки, з урахуванням позитивного міжнародного досвіду із метою вдосконалення ключових засад практичної діяльності державних службовців із додержанням принципу «професіоналізму» на державній службі та врахуванням специфіки сфери державної політики, яка постійно змінюється відповідно до вимог сьогодення, що обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., а також у межах науково-дослідної теми Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України» (номер державної реєстрації 0118U003582).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в дослідженні адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки та механізму його реалізації в системі державного управління на основі аналізу існуючих наукових підходів, чинного законодавства України та з використанням позитивних аспектів міжнародного досвіду провідних країн світу, встановленні перспектив та напрямів, які матимуть теоретичну та практичну цінність, щодо

вдосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України.

Для досягнення поставленої мети дослідження сформульовано такі завдання:

- проаналізувати реформи в системі державного управління та становлення інституту державної служби;
- розглянути державну службу у сфері освіти і науки;
- визначити правові засади функціонування державної служби та діяльності державних службовців;
- розкрити адміністративно-правовий статус державних службовців у сфері освіти і науки: зміст та правові елементи;
- дослідити службову кар'єру державних службовців у сфері освіти і науки як механізм реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців;
- охарактеризувати оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки як результат реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців;
- визначити адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців у розвинених країнах світу;
- з'ясувати перспективи вдосконалення адміністративно-правового статусу державних службовців системи державного управління сфери освіти і науки України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців у системі державного управління.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий статус державного службовця сфери освіти і науки України та механізм його реалізації в системі державного управління.

Методи дослідження. Методи дослідження обрані з урахуванням поставлених у роботі мети і завдань дослідження, його об'єкта та предмета.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід до їх застосування дає можливість досліджувати проблеми щодо єдності їх соціального змісту і юридичної форми, а також здійснювати комплексний аналіз в цілому адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України.

Застосування історико-правового методу дозволило проаналізувати реформи в системі державного управління та становлення інституту державної служби (підрозділ 1.1). За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного розкрито зміст державної служби у сфері освіти і науки, правові засади функціонування державної служби та діяльності державних службовців (підрозділи 1.2, 1.3). Структурно-логічний метод та методи правового аналізу застосовували з метою дослідити адміністративно-правовий статус державних службовців у сфері освіти і науки: зміст та правові елементи, службову кар'єру державних службовців у сфері освіти і науки як механізм реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців, та розглянути оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки як результат реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Методи групування, класифікації, системно-структурний, системно-функціональний, порівняння використані для характеристики адміністративно-правового механізму забезпечення правового статусу державних службовців у розвинених країнах світу (підрозділ 3.1). Для формування перспектив удосконалення адміністративно-правового статусу державних службовців системи державного управління сфери освіти і науки України використовували метод документального аналізу та аналітичний метод (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі теорії держави і права та теорії державного управління, адміністративного

права, цивільного права, порівняльного права, юридичної психології та інших галузевих правових наук. Нормативною базою наукового дослідження стали загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, законодавчі акти, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, підзаконні нормативно-правові акти.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять результати звітів щодо соціальних опитувань, проведених серед державних службовців системи державного управління та сфери освіти і науки України, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена наукова праця є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України та визначення напрямків його вдосконалення.

На підставі проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. До найбільш значущих належать:

уперше :

– сформульовано такі авторські визначення:

1) «системи державного управління як складної, багаторівневої соціальної системи з цілеспрямованою взаємодією суб'єкта та об'єкта управління, метою діяльності яких є прийняття, реалізація та виконання рішень, що забезпечують функціонування системи державного управління на підставі чинного законодавства України й на основі відносин підпорядкування з дотриманням принципів поєднання централізації та децентралізації влади»;

– «психологічного здоров'я як стабільного стану інтелектуально-емоційної сфери, що забезпечує адекватну поведінкову реакцію, з

критичною оцінкою самого себе, результату своєї діяльності та їх наслідків, що передбачають: відповідальне ставлення до посадових та службових обов'язків (активність, комунікативність, мотиваційність, самостійність в прийнятті правильних рішень (у рамках чинного законодавства)), протидію конфліктності, емоційну та стресову стійкість із дотриманням організаційних та етичних норм і правил поведінки професійної культури на державній службі»;

– під час проведення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки запропоновано враховувати такі організаційно-правові засади, як: 1) юридичний обов'язок керівника організувати і провести процедуру оцінювання з додержанням принципів «об'єктивності», «достовірності», «доступності та прозорості», «взаємодії та поваги до гідності державного службовця», за можливості, залучати до процедури оцінювання осіб, які мають досвід роботи у сфері управління персоналом, практичний досвід роботи у сфері освіти і науки або освіти за спеціальністю «Практична психологія»; 2) урахування періодичності та термінів, упродовж яких обов'язково повинно бути проведено оцінювання; 3) комплексність та актуальність розроблених завдань, ключові показники яких повинні бути спрямовані на кінцевий результат та мету реалізації службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки; 4) актуальні вимоги до професійної кваліфікації з урахуванням категорії та рангу державної служби відповідно до специфіки сфери освіти і науки; 5) відповідність особистісних якостей особи (ділових, соціальних, моральних та етичних якостей поведінки) тій сфері, в якій вона працює, сфері освіти і науки; 6) об'єктивність, незалежність та добросовісність під час узагальнення результатів та складання висновків щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки; 7) застосування засобів заохочення та преміювання до тих державних службовців сфери освіти і науки, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; 8) під час проектування та

складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності (індивідуальної програми професійного розвитку) акцентувати на компетентностях, спрямованих на розвиток цифрової грамотності, юридичної обізнаності, особистісного розвитку та професіоналізму державних службовців у сфері освіти і науки, та за можливості стимулювати й заохочувати самоосвіту державних службовців;

– запропоновано до переліку дисциплінарних проступків додати проступок «булінг (мобінг) на державній службі»;

вдосконалено:

– історико-правову характеристику еволюції розвитку інституту державної служби в Україні з акцентом на історичних періодах, безпосередньо пов'язаних із визначенням «державної служби як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави», що мали безпосереднє значення (позитивний та негативний впливи) для становлення інституту державної служби України в його сучасному вигляді, враховуючи водночас розвиток сфери освіти і науки, серед яких автор виділяє чотири історичних періоди: перший історичний період – це часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі; другий історичний період – це період існування самовільної козацької держави – Запорізької Січі; третій історичний період – це період перебування України в складі Радянського Союзу; четвертий історичний період – це розвиток інституту державної служби України на сучасному етапі (з моменту здобуття Україною незалежності до сьогодні в контексті сучасних умов і тенденцій європейської інтеграції);

– визначення ключових елементів системи державного управління України, суб'єктами управління є органи виконавчої влади, які реалізують державну політику; об'єктами управління є сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінською

діяльністю є певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі й зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління;

– зміст процесу державотворення, тобто поєднання централізації та децентралізації влади, яка реалізується органами державного управління, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на території однієї адміністративно-територіальної одиниці, що обумовлює актуальність упровадження чітко визначеного адміністративно-правового механізму взаємодії державних адміністрацій в умовах їх реформування з органами місцевого самоврядування, функції та повноваження яких повинні бути чітко розмежовані;

– визначення поняття «служба кар'єра державного службовця», під яким мається на увазі довготривалий організований процес просування по службі державного службовця з урахуванням особистісних якостей державного службовця, його досвіду, професійності, компетенції, кваліфікації, що розпочинається з моменту прийняття на державну службу з подальшим переміщенням працівника по службі шляхом зайняття ним більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому більш високого рангу, з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються, та закінчується у зв'язку з припиненням державної служби.

набули подальшого розвитку:

– зміст «державної служби у сфері освіти і науки», під яким на підставі аналізу чинного законодавства про державну службу ми маємо на увазі «публічну, політично неупереджену, професійно-трудова діяльність, яка практично спрямовану на виконання завдань і функцій держави у конкретно визначеному державному органі, установі, організації або іншій державній структурі, що має відповідний адміністративно-правовий статус у системі державного управління»;

– характеристика такого ключового елемента адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки, як цивільно-правова відповідальність, окремо виділені корупційні ризики;

– значення принципу «професіоналізм» державного службовця сфери освіти і науки як основи реалізації службової кар'єри у сфері освіти і науки;

– порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби;

– узагальнення зарубіжного досвіду щодо реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки як складової частини системи державного управління (Франція, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Великобританія, Литва).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

1) у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть стати основою для подальшого розроблення шляхів удосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України;

2) у правотворчості – за результатами дослідження сформульовано деякі пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України;

3) у правоохоронній діяльності – використання одержаних результатів покращить практичну діяльність та адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України;

4) у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть бути використані під час занять та підготовки навчальної літератури з дисциплін «Адміністративне право», «Службове право».

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення й висновки були оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях: «Круглому

столі, присвяченому 68-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини» (м. Київ, 9 грудня 2016 р.); «III Міжнародній науково-практичній конференції» (м. Черкаси, Україна, 27 лютого 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 18–19 травня 2017 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції» (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри:» (м. Суми, 25–26 квітня 2018 р.). II Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 18–19 травня 2018 р.), III Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 23–24 травня 2019 р.) IV Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.).

Публікації. Основні результати дослідження викладено в 13 наукових працях: 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав (зокрема, 1 статті в науковому фаховому виданні, що індексується базою даних Web of Science Core Collection), 8 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, семінарах, засіданнях «круглих столів», що відображають результати дисертаційного дослідження.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 203 сторінок. Список використаних джерел містить 167 найменувань і розміщений на 18 сторінках.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Реформи в системі державного управління, становлення інституту державної служби

З переходом України до нової історичної епохи українське суспільство одержало унікальну можливість побудови сучасної України. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення і розвитку України [1].

Зазначена стратегія передбачає реалізацію таких ключових векторів: розвитку, безпеки, відповідальності, гордості.

Вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави шляхом упровадження структурних реформ, спрямованих на підвищення стандартів життя. Метою є становлення держави з розвиненою економікою та передовими інноваціями. Для цього необхідне повне відновлення макроекономічної стабільності, поступове безперервне зростання економіки із залученням екологічно невиснажливих способів, створення умов, сприятливих для ведення господарської діяльності та ведення прозорі податкової політики.

Вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна як держава повинна гарантувати захист своїх кордонів та збереження миру як на своїй території, так і на території європейського регіону. Неупереджене правосуддя, проведення термінового очищення влади на всіх її рівнях, запровадження ефективних способів протидії корупції повинні стати визначальними в гарантуванні безпеки держави. Розвиток ефективної

медицини, підвищення гарантій для соціально вразливих верств населення, безпечний стан довкілля, доступність якісної питної води, безпечних харчових продуктів, промислових товарів у комплексі здатні забезпечити життя та здоров'я людини.

Вектор відповідальності – це створення умов для того, щоб кожен громадянин України незалежно від національності, статі, соціального положення, майнового стану, політичних, релігійних та інших переконань, місця проживання, мовних або інших ознак мав можливість здобути високоякісну освіту, одержати якісні послуги у сфері охорони здоров'я та інші послуги в державному та приватному секторах. Територіальним громадам потрібно надати право самостійно вирішувати питання місцевого значення, свого добробуту та повністю відповідати за розвиток громади як значущої частини всієї країни.

Вектор гордості – це сприяння розвитку пріоритетів взаємної поваги й толерантності в суспільстві, виховання гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей [1].

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» передбачає втілення в Україні європейських стандартів життя та її вихід на високі світові позиції. У Стратегії закладено 62 реформи та програми державного розвитку, децентралізація та реформа державного управління визначаються як першочергові.

Історичний досвід становлення незалежної та сильної держави свідчить про те, що на сучасному етапі одним із найважливіших завдань України є розвиток високопрофесійної державної служби [2].

Реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є складовою частиною процесу розбудови і змін в Україні

як у демократичній, правовій та соціальній державі та впливає на всі сфери державної політики України [3].

На сьогодні очевидним є те, що українська освіта і наука не відповідають запитам стосовно розвиненої особистості та сучасного суспільства, економічним потребам, широким світовим тенденціям. Тому надзвичайно важливим є проведення реформ у сфері освіти і науки. На цьому етапі своєчасним є проведення системної трансформації сфери, основною метою якої є досягнення високої якості освіти на всіх її рівнях: від початкової школи до закладів вищої освіти.

Масштабне реформування освіти і науки в Україні стало можливим завдяки прийняттю рамкового Закону України «Про освіту». Метою освіти в ньому визначається всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей та необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, здатних до свідомого суспільного вибору й спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення розвитку України та прямування її до європейського рівня [4].

Дослідженням тематики щодо реформування державного управління та децентралізації влади в Україні в різних її аспектах і правовій площині займалися такі видатні науковці та юристи-практики, як: О. М. Бабич, М. О. Бориславська, Г. Г. Динис, Б. І. Заверуха, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, О. Я. Рогач, М. В. Савчин, І. С. Сухан, П. А. Трачук, І. В. Хохлова, А. М. Школик та інші.

Відповідно до статті 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням

їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [5].

Тобто поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади виявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на місця, насамперед до компетенції органів місцевого самоврядування [3].

Децентралізація і централізація є парними категоріями, вони позначають певне явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Децентралізацію та централізацію можна розглядати як певні дії щодо збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб, які перебувають на різних ієрархічних рівнях тієї чи іншої системи управління [6, с. 166].

Питання децентралізації в Україні стало актуальним у результаті неналежного розподілу управлінських функцій і повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів у різних сферах державної політики.

У системі державного управління децентралізація, на думку О. М. Бабича, є одним із принципів реалізації управління в державі [7, с. 109].

На сучасному етапі в Україні реалізується процес децентралізації влади. Одним із надскладних завдань для об'єднаних територіальних громад під час цього процесу є формування функції управління освітою в новостворених об'єднаних територіальних громадах. До процесу децентралізації управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій як елементи вертикалі державної виконавчої влади у сфері освіти і науки України. У сфері освіти функції виконавчих органів сільських та селищних рад були мінімальними, вони обмежувалися виконанням завдань забезпечення життєдіяльності шкіл. На відміну від райдержадміністрацій органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та наділені повноваженнями у сфері

управління освітою. Оскільки процес укрупнення адміністративних одиниць реалізується переважно в сільських регіонах України, з'являється виклик – їх інституційна слабкість [8]. На органи місцевого самоврядування об'єднаних громад покладаються складні завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти у своїх громадах, за ефективне впровадження бюджетних преференцій та управлінських повноважень.

Зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без одночасної децентралізації функцій і завдань на рівень територіальних органів, яких обирають їх громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права під час таємного голосування. Саме за рахунок додержання цього принципу місцеве самоврядування як реальність, як важлива ознака демократії, функціонує в переважній більшості розвинених країн [9, с. 110].

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання в межах, установлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання в їх діяльність може відбуватися винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [10, с. 110].

Необхідно зазначити, що децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютного характеру. Потрібно чітко розмежувати повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, за органами державної влади на місцях залишити повноваження щодо координації та контролю за діями органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів [3].

Ураховуючи вимоги сьогодення, відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» Кабінет Міністрів України затвердив нову

редакцію «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» та план заходів із її реалізації на 2019–2021 роки. За результатами оцінювання стану державного управління, проведеного у 2018 році експертами програми SIGMA, аудиту комплексної реформи державного управління Рахункової палати України та з урахуванням консультацій із зацікавленими сторонами стратегію та план заходів із реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна –2020» було оновлено.

Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління». Документ містить систему принципів і критеріїв оцінювання державного управління (далі – Принципи державного управління). Структура цієї Стратегії відповідає Принципам державного управління, розробленим SIGMA в тісній співпраці з Європейською комісією, в якій визначені основні вимоги до системи органів державного управління. Принципи державного управління сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Деякі держави визнають принципи державного управління як перелік стандартів та систем принципів і критеріїв для проведення оцінювання реформ державного управління.

Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

- ✓ формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, формування державної політики на основі проведення аналізу та за участю громадськості);

- ✓ модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами;

- ✓ забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, створення належних умов вільного доступу до публічної

інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

✓ надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

✓ управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік і звітність, зовнішній аудит) [11].

Урядом затверджено нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні відповідно до Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування.

Кожна держава проводить реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади з додержанням певних принципів.

В Україні визнаються такі принципи реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади щодо питань дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [3; 12, с. 20].

Політика України у сфері децентралізації має на меті запровадити ряд змін – це посилення ролі місцевого самоврядування в країні, зміни застарілих на сьогодні положень про адміністративно-територіальний устрій, гарантії забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми

повноваженнями та ресурсами, планування розвитку громад з урахуванням історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей.

Невід'ємною складовою процесу державотворення є поєднання централізації та децентралізації влади, що реалізується органами державного управління, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на території однієї адміністративно-територіальної одиниці. Водночас актуальним на сьогодні є впровадження чітко визначеного адміністративно-правового механізму взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, чітке та однозначне розмежування їх функцій та повноважень [3].

Результатом реформування повинна стати прозора система державного управління, пріоритетами якої є забезпечення належних умов для впровадження політичних рішень та правових норм, раціональне використання фінансових ресурсів і створення професійного інституту державної служби в Україні.

Реформування системи державної влади в Україні вимагає оптимізації організаційно-правового забезпечення проходження державної служби, вдосконалення адміністративно-правового статусу державних службовців, рецепції відповідного міжнародного правового досвіду в усіх сферах державної політики України [13].

На підставі урахування наслідків запроваджених змін, взявши за основу аналіз історичних етапів становлення та розвитку інституту державної служби, необхідно впроваджувати реформи в системі державного управління України.

Управління – цілеспрямована взаємодія суб'єкта та об'єкта, здійснювана у формі ухвалення та реалізації рішень і виконання основних функцій, що супроводжується домінуванням відносин підпорядкування і характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи [14, с. 12–13].

Будь-яка соціальна система розглядається в сукупності двох невід'ємних складових – суб'єкта та об'єкта. Управлінський вплив суб'єктів здійснюється стосовно об'єктів державного управління [14, с. 239].

В умовах сьогодення систему державного управління необхідно розглядати, як складну, багаторівневу соціальну систему з цілеспрямованою взаємодією суб'єкта та об'єкта управління, метою діяльності яких є ухвалення, реалізація та виконання рішень, що забезпечують функціонування системи державного управління на підставі чинного законодавства України та на основі відносин підпорядкування з додержанням принципів поєднання централізації та децентралізації влади, ключовими елементами якої є суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінська діяльність, тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі й зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління.

З історично-правового аспекту державна служба є необхідним елементом системи державної влади, завдяки якому здійснюється така основоположна її функція, як управління політичним, економічним, соціальним і культурним життям суспільства. Державна служба – це механізм для здійснення цілей та завдань держави. У процесі реалізації своїх функцій державна служба повинна стати інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку [15, с. 20].

Вивчення історії становлення державної служби, розвитку та реформування її на території України дасть можливість зрозуміти сутність сучасної державної служби, окремі її аспекти сучасного стану й можливі перспективи розвитку. Проаналізувавши наукові праці, тематикою яких є розвиток та формування інституту державної служби в Україні, можна з упевненістю зазначити, що дослідники, які працювали над цією темою, так і

не дійшли єдиної точки зору стосовно етапів становлення державної служби на території України.

Насамперед це обумовлено використанням різних підходів для проведення дослідження та аналізу етапів державотворення України. Єдиним моментом, із яким згодні всі дослідники зазначеної теми і безпосередньо погоджується автор, є те, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави, вона наслідує всі її характерні ознаки й відображає стан державності.

Держава не може існувати без державної служби та державного управління. Разом із державою, як її органічна складова, виникає спеціалізована сфера діяльності державних службовців – державна служба. Держава та державна служба взаємно обумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [16, с. 144].

Застосування інституційного підходу до державної служби визначає її суспільне призначення (як соціальний інститут, правовий інститут, організаційний інститут, професійна діяльність державних службовців тощо) і дає можливість проведення наукового аналізу актуальних проблем та пошуку шляхів модернізації. Термін «інститут» у межах юридичних наук розглядається як «сукупність норм права, що регулює групу відносин одного порядку та являє собою частину відповідної галузі права» [17, с. 226].

Для того щоб простежити процес становлення та розвитку інституту державної служби України, необхідно розглянути періодизацію державотворення та розвитку державної служби на території України в декількох варіантах, запропонованих видатними вченими. Кожний дослідник пропонує власний варіант періодизації. І. П. Лавринчук, О. Ю. Оболенський та М. І. Іншин, досліджуючи розвиток державної служби, виділяють чотири етапи розвитку державної служби, відмінність полягає в тому, що за основу

періодизації дослідники беруть різні критерії розвитку інституту державної служби.

І. П. Лавринчук, досліджував розвиток інституту державної служби в контексті розвитку та формування правового положення державного службовця, пропонуючи чотири етапи розвитку та формування державної служби:

- 1) часи феодальної держави Київської Русі;
- 2) період козаччини;
- 3) влада монархічної царської Росії на території України;
- 4) період панування радянської влади [18, с. 27].

На відміну від І. П. Лавринчука, О. Ю. Оболенський досліджував історію державної служби на теренах України, тісно пов'язуючи її з «великими державними утвореннями українського народу», також пропонуючи чотири етапи розвитку та формування державної служби:

- 1) Середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.);
- 2) Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.);
- 3) Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.);
- 4) Українська народна республіка й Українська держава (1917–1920 рр.) [19, с. 46].

М. І. Іншин, у своєму дослідженні ключову увагу приділяє організації державного управління, правовому забезпеченню державної служби, структурі державної служби з визначенням системи державних посад та звань, пропонуючи також чотири етапи розвитку і формування державної служби:

- 1) часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави);
- 2) період існування Козацької держави – Запорізької Січі;
- 3) Україна в складі Радянського Союзу;

4) сучасний етап (із моменту здобуття Україною незалежності) [20, с. 7–8].

Є. С. Черноног та В. Я. Малиновський пропонують більш детальний поділ розвитку та формування інституту державної служби в Україні.

Є. С. Черноног виділяє п'ять етапів розвитку та формування інституту державної служби в Україні, оцінюючи основні здобутки у сфері державотворення і державної служби, пропонуючи п'ять етапів розвитку та формування державної служби:

- 1) Русь княжої доби (IX–XIII ст.);
- 2) Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.);
- 3) Україну козацько-гетьманської доби (XVII–XVIII ст.);
- 4) Україну в складі Російської імперії (XVIII–XX ст.);
- 5) Україну 1917–1991 років, у яких робить розрізнення стану державної служби 1917–1920 років та 1920–1991 років, та сучасну Україну [21, с. 76–134].

В. Я. Малиновський виділяє десять етапів розвитку та формування інституту державної служби України, здійснюючи більш детальний її поділ за відповідними періодами розвитку Української держави, виділяючи такі періоди:

- 1) Київської Русі;
- 2) Галицько-Волинської держави;
- 3) України під владою Литви і Польщі;
- 4) Української національної революції (1648–1654 рр.);
- 5) період Руїни;
- 6) з XIX до початку XX століття, в якому виділяє час влади Російської імперії та окремо час влади на деяких територіях України Австрійської імперії;
- 7) із початку XX століття до 1917 року;
- 8) із 1917 до 1920 року (часи Центральної Ради, Українська гетьманська держава, УНР, ЗУНР);

9) 1920–1991 роки (становлення радянської влади та запровадження її режиму, довоєнний період, післявоєнний період, період десталінізації, період застою, період перебудови та розпаду Радянського Союзу);

10) від початку здобуття Україною незалежності, в якому також виділяються початковий етап незалежності, перехідний період, період від прийняття Конституції; сучасна система організації публічної влади з 2004 року [22, с. 6–152].

Ураховуючи постійні зміни в чинному законодавстві України, під час проведення аналізу історико-правового розвитку інституту державної служби необхідно визначитися з актуальним критерієм оцінювання, який буде основою історико-правової характеристики інституту державної служби. Для того щоб визначити цей критерій, необхідно звернутися до нової реакції Закону України «Про державну службу» та визначити, як саме на момент складання історико-правової характеристики подається визначення державної служби України в зазначеному нормативно-правовому акті.

Відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу» державна служба визначена як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [23].

На основі зазначеного визначення та з урахуванням історичного минулого України від моменту появи перших ознак державного управління та і враховуючи процедуру реформування системи державного управління України в контексті сучасних тенденцій європейської інтеграції, пропонуємо власну історико-правову характеристику еволюції розвитку інституту державної служби в Україні з акцентом на історичних періодах, безпосередньо пов'язаних із визначенням «державної служби як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави», що мали безпосереднє значення для

становлення інституту державної служби України в його сучасному вигляді [24].

Перший історичний період, – це часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі.

Незважаючи на те, що впродовж більше ніж двісті років проблематика історії Київської Русі перебуває у фокусі дослідницької уваги вчених багатьох країн, час та обставини зародження Давньоруської держави, яку історики назвали Київською, або Давньою, Руссю, а літописці іменували Руською землею, просто Руссю, на цей час порушують багато питань [25].

Існують Никонівські літописні свідчення, згідно з якими можна припустити, що Київське державне об'єднання Аскольда стало тією етнокультурним, соціальним та політичним осередком, навколо якого згодом, з кінця IX ст., почалося становлення Давньоруської держави. Це князівство було першою східнослов'янською державою, розміщеною на невеликій території Середньої Наддніпрянщини [26]. Сьогодні до території Середньої Наддніпрянщини належать південні райони Київщини й Чернігівщини, Полтавщина, північні райони Кіровоградщини, Черкащина та північно-західні райони Дніпропетровщини.

Необхідно акцентувати на тому, що саме на цей період припадають виникнення і розвиток давньоруської державності родоплемінного суспільства, яке породило створення спочатку примітивного апарату управління, а з часом – уже повноцінну структуровану одиницю державного управління, що мала на той час назву «Двір монарха», до якої входили княжі дружинники та бояри. Двір монарха є основним інститутом державної влади, що регулює економічні відносини, осередком культурного, релігійного, духовного життя та стимулює всі процеси, що відбувалися в державі [25]. Щодо урядових осіб, які працювали при дворі монарха, необхідно зазначити, що впродовж значного періоду двір не мав чіткої структури, а урядовці не мали чітко встановлених посад і визначених функцій, що свідчить про відсутність чіткої регламентації посад державної служби, але всі зазначені

вище факти дають нам право стверджувати про початок зародження інституту державної служби сучасного розуміння. Детальне ознайомлення зі службовцями різних рангів і завдань на Русі XIII ст. підтверджує те, що в руках государя вони були знаряддям керівництва державою, надавали допомогу щодо вирішення завдань внутрішньої та зовнішньої політики.

Також необхідно зазначити, що за часів правління Ярослава Мудрого значного успіху досягли сфери освіти і культури, була заснована бібліотека, а також клинописна майстерня, де перекладалися церковні твори, було здійснено першу кодифікацію юридичних норм, яка мала назву «Руська правда».

«Руська правда» – давньоруський збірник світського права («правда» означає закон), в якому відбито норми звичаєвого права, а також князівські нововведення [27].

У подальшому вона стала основою для творення всіх наступних юридичних актів Русі.

Особливості розвитку Великого князівства Литовського віднесли його до тих європейських держав, де щільно переплелися архаїчні форми влади і модерні механізми управління. Велике князівство Литовське займало значне місце в політичному, соціально-економічному і культурному житті Європи, українські князівства на правах васалів входили до складу Великого князівства Литовського [25].

До складу Великого князівства Литовського у XIV столітті входили майже всі білоруські та українські землі. За Гедиміна, Ольгерда та Кейстута почалося масове входження українських земель до Литовського князівства: Волинь, у 1357–1358 – Чернігово-Сіверщина, 1363 – Поділля, у 1362–1363 – Київщина, Брацлавщина та Переяславщина [28].

У другій половині XV століття Державний апарат Великого князівства Литовського остаточно склався. Він був поділений на дві частини: центральний, який безпосередньо управляв урядом і представляв центральну владу в регіонах; регіональний, завданням якого було забезпечення

функціонування великокнязівської влади [25]. Досліджені факти підтверджують поділ влади в князівстві за територіальною ознакою.

Запровадження нового типу управління землями не через князів, а через чиновників можна віднести до 1413 року. В той період були скасовані Віленське і Троцьке князівства, замість них утворені відповідні воєводства, до яких додатково увійшли інші малі князівства. Стосовно України: Волинське князівство було скасоване в 1452 році, Київське князівство – у 1471 році. Волинь дістала назву «земля», її очолював луцький староста, Київщина стала воєводством [29, с. 77-79]. Скасування удільних князівств і створення замість них областей – земель і воєводств – спричинило появу нового типу чиновників, які перебрали на себе управління новими адміністративними одиницями. Державний апарат Великого князівства Литовського був поділений на дві частини: центральну, якою безпосередньо управляв уряд і представляв центральну владу в регіонах; регіональну, завданням якої було забезпечення функціонування великокнязівської влади на місцях. Щодо системи управління, то необхідно зазначити, що на вершині владної піраміди був великий князь, який спирався на раду з ближніх князів і панів, що поступово прийняла постійну організацію і складалася з впливових магнатів, воєвод, старостів, представницьку функцію виконував сейм, державний апарат складався з урядів, а саме військового апарату, канцелярії великого князя і двірських посад [25], що свідчить про чітку організацію влади, виділення окремих посад та створення відокремленої правової організації, яка є невід'ємною частиною сучасного інституту державної служби.

Необхідно зазначити, що в XIII столітті серед містян, купців та ремісників стала поширюватися писемність, відбувався розвиток у сфері освіти і науки. У XIV й особливо у XV століттях у великих маєтках були створені школи. Розширилося навчання дітей мандрівними вчителями-самоучками («майстрами грамоти»). Результатом курсу навчання було засвоєння елементарної грамоти. Пізніше, у XVI – XVII століттях, у великих

населених пунктах Великого князівства Литовського створювалися кальвіністські школи, школи різних католицьких орденів: єзуїтів, василіан, аріан. Братські школи відіграли важливу роль в організації тогочасної освіти [28].

Рішення об'єднавчого польсько-литовського сейму в 1569 році визначили основи державного устрою та системи управління Речі Посполитої. Відповідно до ухвал Сейму Польща та Литва зливалися в єдину федеративну державу з деякими конфедеративними елементами. Очолював федеративну державу спільний володар – польський король і водночас великий литовський князь, Сейм був єдиним законодавчим органом. Водночас поляки і литовці мали власні державну адміністрацію, військо, суд, скарбницю й навіть окремі закони [30, с. 30–31]. На більшій частині території України-Русі, яка перед тим входила до складу Великого князівства Литовського, були запроваджені політико-правові норми Корони Польської. Отже, Річ Посполита складалася з двох федеративних частин – Корони Польської та Великого князівства Литовського, її найважливішими владними інститутами були Король, Сейм і Сенат (як складова частини Сейму й водночас Королівська рада). Їх доповнювали земські воєводські та повітові сеймики. Державних урядовців країни різних рівнів обирали та призначали вищі органи влади. Основним джерелом річпосполитського (коронного) права були юридичні норми, положення литовських статутів і кодекси магдебурзького та іншого міського права, що затверджувалися на чергових або позачергових сеймах. Вони склали основу річпосполитського (коронного) права [25].

За часів перебування України під владою Речі Посполитої, основним результатом перетворення державного устрою та реформування стало ухвалення окремого Закону про управління, що мав назву Конституція [24, 25]. Цей закон проголосив поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову та завершив процес довголітнього реформування державного ладу країни.

Щодо правового статусу державних службовців того часу, необхідно зазначити, що служба на державних посадах набирає самостійності, посадові особи виконують свої функції за окрему винагороду. Отже, саме ці факти дають підставу стверджувати про розмежування державної влади та оплати праці посадових осіб, що також є безпосередньою умовою, на яку спрямована організаційна політика сучасного інституту державної влади.

Після Люблінської унії сфера освіти і традиційна освіта в Україні-Русі зазнала занепаду. Освітою почали опікуватись єзуїти, які з'явилися в Польщі в 1560 році для боротьби з реформацією та рішуче виступали проти православної церкви. Зростала роль латинських та католицьких шкіл, більшість яких для православних були недоступними.

Заснування Острозького культурно-освітнього осередку (кінець XV – початок XVII ст.) стало початком національно-культурного відродження в Україні. До його складу входила Острозька слов'яно-греко-латинська академія (бл. 1576р.) – перший навчально-науковий заклад на Сході Європи, що виник у добу поширення протестантських рухів, спрямованих проти католицизму. Церква у тогочасному суспільстві відігравала значну роль. Вона об'єднувала християн візантійсько-слов'янського обряду, особливо у зв'язку з процесами державотворення, була для українців «духовним царством». Церква виступала на захист руської мови. Про це свідчать центри освіти і книгописання при Київській Лаврі, Дерманському, Унівському, Зимненському та інших монастирях, де працювали переписувачі літератури, художники, вчені, створювалися бібліотеки [31].

Другий історичний період, – це період існування самовільної козацької держави – «Запорізької Січі».

Після освоєння українськими козаками території Запорозьких вольностей була утворена «Запорізька Січ». Першою зафіксованою документальними матеріалами військово-політичною організацією козаків за порогами була наступна після Хортиці була «Томаківська Січ», достовірну характеристику централізованої Запорізької (Томаківської) Січі із січовими

укріпленнями і козацькою радою маємо лише на початку 80-х років XVI століття [25].

Політико-адміністративний устрій «Запорізької Січі» формувався еволюційним шляхом. Поза межами адміністративного центру Запоріжжя – укріпленої Січі на значній території Війська Запорізького Низового, яке включало своєрідні адміністративно-територіальні одиниці – паланки (в різні періоди їх кількість коливалася від 5 до 11). Запорізька владно-адміністративна система, як і козацьке право, являли собою симбіоз українського звичаєвого права, елементів німецького магдебурзького права і положень Статутів Великого князівства Литовського (1529, 1566, 1588 рр.). Владно-адміністративні повноваження здійснювалися паланковим полковником та місцевим старшиною (осавулом, писарем, підосавулом і підписарем).

Беззаперечним є вплив турецько-татарський, польський і російський на окремі сторони січового судочинства, формування службово-судової ієрархії та систему покарань. Та оскільки тогочасне козацьке діловодство й право мали усний характер, то зазначені вище запозичення не мали чітких джерел.

З огляду на уніфікованість та всеосяжність козацьких звичаїв запорізьку спільноту ототожнюють із ранніми військовими демократіями, яким були властиві домінуюча роль озброєного люду й усна форма кодифікації правових норм [32, с. 251–252].

Характерною ознакою цього історичного періоду є переплетення адміністративних і судових повноважень як колективних інституцій (січових рад), так і окремих посадовців (кошових отаманів, військових суддів, писарів, осавулів, довбишів, курінних отаманів і паланкових полковників). Обраному в Січі кошовому отаману, за козацьким звичаєм, належала вища адміністративна, військова, судова та духовна влада. Другим за значенням адміністративно-судовим посадовцем у Січі після кошового отамана вважався військовий суддя, якого, як і іншу старшину, обирали на військовій раді.

Запорізька Січ була самовільною державою, що уособлювало для українців ідеальну державну модель, яка за умов фактичної бездержавності репрезентувала для світу український народ та потужно обстоювала його інтереси, з чітко розвиненою системою управління, яка мала ефективний інструмент управління з чітко зазначеним ієрархічним поділом посад та визначенням функцій і повноважень посадових осіб. Це безпосередньо вплинуло на розвиток Української держави, у межах якого відбувається становлення інституту державної служби України.

Сімнадцяте століття було парадоксальною добою в історії української освіти і культури. Воно стало свідком дивовижного розквіту українського мистецтва й літератури, що відобразився в химерному стилі бароко. Проте майже одночасно з цим створювалися умови, за яких українська освіта і культура позбавлялися своїх самобутніх рис і змушені були адаптуватися до російських імперських взірців. Порівняно з Росією освіта в Гетьманщині досягла високого рівня. За даними, зібраними в семи полках із десяти, у 40-х роках XVIII ст. існувало 866 початкових шкіл, упродовж трирічного курсу викладали основи читання та письма. Структура освіти Правобережжя була зовсім іншою, школи були під контролем єзуїтів, як наслідок, польська початкова освіта для українського населення була недоступною. Це стало історичною причиною незначної ролі Правобережжя в культурному житті України тієї доби [33].

Третій історичний період, – це період перебування України в складі Радянського Союзу.

Більшовики на підвладних територіях установлювали свій державний устрій. Найголовнішим суперником більшовиків у боротьбі за владу була Центральна Рада, яка постала на хвилі національно-визвольного руху. У своїх організаційних основах Центральна Рада була подібною до радянських органів влади.

Радянський державний устрій кардинально відрізнявся від будь-яких інших. Ця відмінність мала подвійний характер: з одного боку, радянська

влада навіть формально не мала аналогів у світі, а з іншого – її зміст мав істотні відмінності від публічно задекларованих форм.

Радянська влада початку 1918 року значно відрізняється від радянської влади пізнього періоду. Наприкінці 1917 – на початку 1918 р. найактивніші діячі рад формували реальну владу на місцях, а центральна влада не була обов'язковою. Тобто про налагоджену державну службу не йшлося, оскільки саме поняття «державна служба» передбачає наявність впливової центральної влади. Упродовж 1917–1922 рр. законодавчих актів про державну службу або кодексу «державної служби» не існувало. Були лише законодавчі акти, що регулювали поєднання посад та спільну службу родичів у радянських установах. Лише наприкінці існування УСРР як формально окремої держави 7 лютого 1923 р. Радою народних комісарів УСРР був прийнятий документ під назвою «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах». Основою для ухвалення цих правил став відповідний документ РНК РСФРР, ухвалений 21 грудня 1922 р. та надрукований в «Известиях ВЦИК» 28 грудня 1922 р. [25].

«Тимчасовими правилами» не дозволялося перебувати на державній службі тим особам, яким це було заборонено судовим вироком. В одній установі або на підприємстві не дозволялося працювати особам, «поєднаним між собою близькою кривістю або своякістю в разі, якщо одночасне перебування їх на посаді пов'язане з підконтрольністю або підпорядкованістю одного з них іншому» [34], державним службовцям заборонялося бути «співучасниками будь-якого приватного, торговельного або промислового підприємства і в будь-якій формі вступати з державними установами у відносини комерційного гатунку», заборонялося поєднання посад у приватних та державних установах, а також у державних установах, «якщо ці установи, підприємства або поєднувані посади перебувають у співвідношенні: а) в контрольній залежності; б) в адміністративно господарській залежності» одна від одної [34]. Якщо вважати державними

службовцями тих, хто допомагав у державному управлінні, а відповідно, й отримував за це кошти від держави, то їх перелік буде широкий.

У більш пізній період, після опанування більшовиками ситуації, основна риса радянської влади полягала в тому, що вона мала жорстко централізований характер і була побудована «згори донизу», водночас були збережені її початкові форми.

Шостого липня 1923 р. набула чинності Конституція СРСР, згідно з якою об'єднувалися чотири держави – РСФРР, УСРР, БСРР і ЗСФРР. Тринадцятого липня Президія ЦВК СРСР ухвалила звернення «До всіх народів та урядів світу», в якому наголошувалося: «6 липня декларація і договір, що прийняті і набрали чинності в Союзі радянських республік, були затверджені та введені в дію Центральним виконавчим комітетом Союзу» [35].

Постала нова держава, до складу якої добровільно ввійшли чотири незалежні радянські республіки. Система влади новоствореного СРСР була побудована на домінуванні РСФРР, хоча нормативними документами підкреслювалася рівність республік.

Перед владою Радянського Союзу постало важливе завдання побудови нового суспільства з надійною опорою на місцях. Підвалинами радянської влади були низові лави. В Україні це були сільські, селищні та міські ради, де на виборах діяли норми прямої демократії.

Державними службовцями вважалися члени виконавчих органів сільради. Такими, за Положенням про сільради від 28 жовтня 1925 р., в селах із кількістю понад 3 тис. мешканців визначалася президія в складі трьох осіб – голови сільради, його заступника та секретаря або двох, якщо секретар не був членом сільради. У селах із кількістю населення, меншою ніж 3 тис. мешканців, обирали голову сільради та секретаря, причому секретар міг не бути членом сільради [36].

Одним із перших кроків нової влади стало знищення опору старого суспільства – усунення з управлінської вертикалі колишніх державних

службовців. Для цього були запроваджені декрети РНК Росії «Про знищення станів і цивільних чинів», «Про зрівняння всіх військовослужбовців у правах», «Про виборні засади і організацію влади в армії», «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви» тощо. В Україні більшість із них почали реалізовуватися саме під час другого приходу більшовиків, коли центральні органи радянської влади УСРР поширювали свій контроль на більшу, ніж у попередній період, територію [25].

Аналізуючи зазначені факти, можна зробити висновок, що в період побудови нового суспільства за моделлю Радянського Союзу всі працівники та державні службовці прирівнюються між собою, що свідчить про відсутність будь-якої концепції державної служби. Державна служба, що існувала в Радянській Україні, повністю відповідала моделі побудови Радянського Союзу. Державні службовці прямо підпорядковувалися своєму керівникові та державі, державна служба мала досить усічену структуру, чіткі вимоги до осіб, які займали посади державних службовців, передбачалися в чинному на той час законодавстві. Державними службовцями вважали тих, хто допомагав у державному управлінні, а відповідно, й отримував за це кошти від держави. Посади у державній службі обіймали представники керувальної партії. Для ефективного управління державою керувальна партія повинна ввібрати до своїх лав усіх тих, хто лояльно ставився до нового режиму і міг бути вправним управлінцем. Це свідчить про відсутність позитивного розвитку інституту державної служби України, але дає підставу стверджувати про початок формування ставлення до державної служби та державних службовців, наслідки цього можна простежити й на сучасному етапі розвитку інституту державної служби України [24].

Щодо управління у сфері освіти і науки, необхідно зазначити, що уряд України не розробляв своєї законодавчої бази, а спирався на декрети, розроблені Наркоматом освіти в Москві. Було створено Народний комісаріат освіти, до компетенції якого ввійшло й керівництво галузями культури. Для

організації наукової роботи в загальнореспубліканському масштабі в 1921 р. в складі Укрголовпрофосвіти Наркомосу було створено Науковий комітет, якому підпорядковувалися всі наукові установи республіки [37].

Четвертий історичний період, – це розвиток інституту державної служби України на сучасному етапі (з моменту здобуття Україною незалежності до сьогодні в контексті сучасних умов і тенденцій європейської інтеграції).

Після проголошення незалежності України розпочалися оновлення всієї системи державного управління країни, формування законодавчої бази, утворення нових та реформування вже наявних владних інститутів. Побудована за моделлю радянських часів система державного управління та організація державного апарату відповідали сучасним вимогам та потребували змін. У прийнятому Законі України «Про державну службу» було повністю переосмислено призначення держави й державної служби загалом і визначено загальні засади діяльності та статус державних службовців, які працюють у державних органах та апаратах влади [24].

Другого квітня 1994 р. Постановою Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» було створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, на яке були покладені функції управління державною службою. Першим начальником був призначений Врублевський Віктор Васильович. На сьогодні зазначена установа має назву «Національне агентство України з питань державної служби» (НАДС).

До компетенції та завдань Національного агентства України з питань державної служби та його апарату належить формування нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування державних управлінців у системі державного управління України. Концептуальними документами, що визначають рух щодо реформації інституту державної служби на шляху до впровадження стандартів та принципів доброго врядування ЄС, можна вважати:

1. Основоположний закон – Конституцію України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР, яка прямо та опосередковано стосується інституту державної служби України [5];

2. Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, яким було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, що на сьогодні є чинною, незважаючи на те, що розрахована на 2000 – 2004 роки [38];

3. Указ Президента України від 5 березня № 278/2004, яким схвалюється Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, в якій уже концептуально закріплено рух України до європейської інтеграції [39];

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 18 березня 2015 р. № 227-р [40];

5. Закон України про державну службу від 10.12.2015 р. № 889-VIII, що визначає основні принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [23].

Посилення міжнародного співробітництва відіграє провідну роль у реформуванні інституту державної служби України. Дуже важливими для реформування є впровадження в державне управління та державну службу низки ринкових елементів, що вже зарекомендували себе з позитивного боку як у державному, так і в недержавному секторі. Утвердження інституту державної служби України як флагмана демократичного сталого розвитку держави можливе виключно за умови зміни стереотипних уявлень про саму

державну службу та державних службовців як про корумпований та гальмівний механізм.

Щодо сфери освіти і науки, необхідно зазначити, що профільним освітянським відомством у цій сфері, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України. Воно було створене шляхом реорганізації Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України в Міністерство освіти і науки України та Міністерство молоді та спорту України [41].

Міністерство освіти і науки належить до центральних органів виконавчої влади. Згідно з Положенням у своїй діяльності профільне освітянське відомство керується Конституцією і законами України, указами Президента, постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабміну та іншими підзаконними актами. Очолює та здійснює керівництво Міністерством освіти і науки міністр. Повноваження керівника державної служби у відомстві здійснює державний секретар Міністерства освіти і науки, підзвітний і підконтрольний міністрові. Структуру апарату Міністерства освіти і науки України затверджує міністр, державний секретар затверджує штатний розпис та кошторис міністерства і подає на погодження до Міністерства фінансів України [42].

Для забезпечення ефективного функціонування сучасного інституту державної служби в Україні необхідні поставлення стратегічно правильних завдань, неухильне додержання принципів, задекларованих сторонами під час підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

В умовах сьогодення державна служба повинна будуватися на наукових основах, ураховуючи сукупність суб'єктивних та об'єктивних чинників, а саме дослідження історико-правового аспекту розвитку інституту державної служби. Такий підхід дасть можливість оцінити

позитивні й негативні аспекти змін з урахуванням попереднього досвіду, адже основна мета реформ полягає в утворенні такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадян. Під час створення такої влади пріоритетом державної політики повинна бути професіоналізація державної служби через систематичне професійне навчання державних службовців. Саме це дасть можливість сформувати владу абсолютно нової якості, владу високопрофесійну, більш прозору, відповідальну, моральну, що діятиме в інтересах народу.

Реформа освітньої галузі є надзвичайно важливою. Очевидно, що нинішній стан української освіти не відповідає сучасним запитам щодо особистості та суспільства, потребам економіки, світовим тенденціям. У таких умовах проведення реформи освітньої галузі надзвичайно важливе. Саме тому в Україні розпочато системну трансформацію сфери, основна мета якої – нова висока якість освіти на всіх рівнях: від початкової школи – до закладів вищої освіти [43].

Здійснення масштабного реформування освіти в Україні стало можливим після прийняття рамкового Закону України «Про освіту». Він визначив метою освіти всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей та необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, здатних до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору [44].

Метою реформи у сфері науки є зупинення ізоляції й стагнації в наукових дослідженнях, формування запитів на якісну підготовку дослідників та якісні розробки в галузі фундаментальних і прикладних наук.

Практичною метою є мінімізація розриву між науковими дослідженнями та впровадженням їх результатів у практичну діяльність. Найвища мета – інтегрування вищої освіти і науки України в освітній та дослідницький простір Європейського Союзу.

Інститут державної служби являє собою систему, що вміщує такі складові: сутність державної служби; принципи та види державної служби; поняття державного службовця та посадової особи; вступ на державну службу; просування по службі, звільнення з державної служби; соціальний статус державного службовця; оцінювання державних службовців; відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрями реформування державної служби. З позиції соціальних наук розвиток інститутів відображає розвиток усього суспільства. Інститути змінюються під впливом трансформаційних суспільно-політичних змін та соціальних потреб. Інституційний підхід до розуміння державної служби дає можливість визначити, що саме потребує реформування та розвитку [45; 46, с. 7].

Організацію та діяльність усіх державних службовців, які на професійному рівні виконують завдання й функції держави та введені до структури державного органу на державному, регіональному рівнях, на рівні органів місцевого самоврядування у сферах законодавчої, виконавчої та судової влади, прокурорського нагляду регулює як правовий інститут «Державна служба». Предмет, мета, принципи, методи адміністративно-правового регулювання, внутрішній зв'язок з іншими адміністративно-правовими інститутами свідчать про те, що державна служба має особливий адміністративно-правовий характер регулювання.

Безпосередньо інститут державної служби включає сукупність правових норм, що регламентують правовий статус державних службовців, зокрема умови та порядок проходження державної служби, види заохочень і

відповідальності службовців; до нього входять норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права. Особливість статусу державної служби зумовлена характером відносин, які вона регулює, зокрема публічно-правовою природою [45].

1.2. Державна служба у сфері освіти і науки

Державна служба у будь-якій сфері – соціальне утворення, яке вміщує низку аспектів: соціальний, економічний, правовий, організаційний, кадровий, політичний, культурний, інформаційно-комунікативний аспект тощо. Багатоаспектність державної служби уособлює механізм здійснення цілей та завдань держави, ґрунтується на принципах служіння народові [45].

У комплексі стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, передбачено за допомогою реформ здійснити наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів.

Для успішного проведення реформ необхідно чітко визначити та роз'яснити правову сутність інституту державної служби України, дослідити та визначити понятійно-категоріальний апарат інституту державної служби України, його ключове поняття «державну службу».

Результати досліджень понятійно-категоріального апарату інституту державної служби України було висвітлено в працях багатьох вітчизняних учених: О. Ю. Оболенського, Ю. П. Битяка, К. Б. Левченко, Т. А. Нечай, Л. П. Коваля, С. Д. Дубенко, Д. М. Овсянко, М. І. Іншина, Т. В. Линник та інших видатних науковців.

Розглядаючи державну службу як чинник гуманізації державного управління в Україні та як професійну діяльність певного прошарку суспільства, необхідно визначити поняття «служби» в загальному розумінні.

Професор О. Ю. Оболенський зазначає, що служба – це робота, професійне заняття службовця, а також місце його роботи, яка-небудь сфера діяльності [47, с. 11].

Під службою мають на увазі також діяльність, пов'язану з керівництвом, управлінням, прогнозуванням, плануванням, контролем, наглядом, обліком тощо, що базується на основі суспільних цінностей працівників, залучених до зазначеної служби з метою реалізації функції управління.

Водночас державна служба як організаційний та правовий інститут повинна забезпечувати стабільність гуманізму соціального управління та відігравати роль стабілізатора суспільно-політичного життя. Дехто з науковців наголошує на тому, що державна служба – це:

1) соціально-правовий інститут, через який реалізуються цілі й функції держави у суспільстві;

2) професійна діяльність у сфері забезпечення повноважень державних органів [48, с. 318].

Л. П. Коваль вважає, що державна служба – це професійна служба, адміністративно-правові відносини службовця, який перебуває на посаді в державних органах, об'єднаннях громадян, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом із цими організаціями, що мають своїм змістом обов'язкову діяльність із реалізації управлінських функцій [49, с. 41].

Професор М. І. Іншин розглядає державну службу через призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя й виконання державних завдань і функцій та розуміє її як особливий вид професійної діяльності та форму реалізації конституційного права на працю. Цей дослідник розкриває категорію державної служби в чотирьох аспектах:

✓ у соціальному як форму відображення суспільних зв'язків і відносин, утворену в процесі службово-трудової діяльності державних службовців;

✓ у політичному, як професійну діяльність державних службовців із реалізації державної політики, досягнення вироблених усіма політичними силами сучасного суспільства цілей і завдань щодо забезпечення сталості й стабільності останнього;

✓ у правовому як систему юридичних норм, що забезпечують практичне виконання державними службовцями своїх службово-посадових прав та обов'язків із метою формування, організації та функціонування державних органів, установ і організацій;

✓ у професійному як вид трудової діяльності, що здійснюється на оплатній основі та передбачає наявність теоретичних знань, практичного досвіду і трудових навичок у сфері державного управління [50, с. 45].

С. Д. Дубенко у своїх дослідженнях зазначає, що «Державна служба – це особливий державно-правовий і соціальний інститут, який установлює і регулює відносини держави з її службовцями, людьми, професією яких є діяльність за дорученням та від імені держави реалізувати її цілі й функції. Державна служба – це одночасно і інститут, і діяльність, і система правил роботи щодо виконання функцій держави, і персонал, здатний якісно виконувати ці функції» [51, с. 166].

Своєрідну позицію займає Д. М. Овсянко, стверджуючи, що «У цілому державна служба – це складний комплексний правовий інститут, який регулюється низкою галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, фінансового)» [52, с. 72].

Необхідно зазначити, що основне визначення державної служби, міститься в ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. У ньому зазначено таке: «Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема числі розроблення та проведення експертизи проектів програм,

концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

б) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [23].

На нашу думку, на підставі аналізу чинного законодавства Закону України «Про державну службу» [23] державна служба у сфері освіти і науки – «це публічна, політично неупереджена, професійно-трудова діяльність, практично спрямована на виконання завдань і функцій держави у конкретно визначеному державному органі, установі, організації або іншій державній структурі, що має відповідний адміністративно-правовий статус у системі державного управління».

Формування та реалізація державної політики у сфері освіти і науки – основна функція Міністерства освіти і науки України. У віданні міністерства також всебічне керування наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності; трансфер, тобто передавання технологій; здійснення державного нагляду за діяльністю навчальних закладів усіх форм власності та підприємств, установ та організацій, які надають освітні послуги або є посередниками щодо їх надання. Це якщо визначати у вузькому сенсі [53].

Якщо визначати функції Міністерства освіти і науки України в широкому сенсі, то вони такі:

✓ розроблення стратегії розвитку та форматів вітчизняної освіти, інших стратегічних документів, відповідних державних цільових програм, участь у їх реалізації та надання методичних рекомендацій, і все це – з неухильним збереженням та захистом національних інтересів;

✓ нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти;

✓ збирання та оброблення освітньої статистики, її аналіз і подальші прогнози;

✓ міжнародне співробітництво у сфері освіти і науки;

✓ формування пропозицій про обсяг та розподіл освітніх субвенцій і державного фінансування різних видів освіти і стипендійного фонду;

✓ визначення державних пріоритетів із підготовки та перепідготовки освітян; їх сертифікація та підвищення їх кваліфікації;

✓ розроблення та затвердження умов прийому до навчальних закладів; умов провадження освітньої діяльності, її ліцензування та перевірка;

✓ затвердження порядку проведення інституційного аудиту закладів освіти, акредитації типових освітніх програм та інших заходів контролю якості освіти тощо [79].

Міністерство освіти і науки у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України. Для повної реалізації покладених на нього завдань воно тісно взаємодіє з усіма ланками виконавчої влади та її вищою ланкою – Кабінетом Міністрів України. Надзвичайно важливою проте є співпраця із законодавцями, фаховими експертами, міжнародними інституціями тощо [42].

Управління державною службою у сфері освіти і науки здійснюється за принципом лінійного підпорядкування:

1) Кабінетом Міністрів України;

2) Національним агентством України з питань державної служби;

3) Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідними конкурсними комісіями;

4) Державним секретарем Міністерства освіти і науки та Департаментом кадрового забезпечення Міністерства освіти і науки, основними завданнями якого є забезпечення та реалізація державної політики з питань державної служби і кадрової роботи в апараті Міністерства освіти і науки України та підвідомчих навчальних закладах, установах, на підприємствах та в організаціях [54]. Апарат Міністерства освіти і науки України складається з 19 структурних підрозділів, кожний з яких має своє функціональне призначення;

5) у місцевих органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях – керівник апарату відповідної місцевої адміністрації [23];

6) у структурних підрозділах сфери освіти і науки, що мають статус юридичної особи публічного права – керівники структурного підрозділу;

7) у державних органах сфери освіти і науки, посади яких належать до посад державної служби – керівники відповідних органів сфери освіти і науки.

Щодо розмежування посад на політичні посади та посади державної служби в структурі апарату Міністерства освіти і науки, необхідно зазначити, що серед керівних посад сім віднесено до категорії політичних посад та одну – до посади державної служби [55].

Розподіл керівних посад за кількісною характеристикою подано в таблиці 1.

Таблиця 1

| Назва структурного підрозділу | Кількість штатних посад |
|-------------------------------|-------------------------|
| Міністр | 1 |
| Перший заступник Міністра | 1 |
| Заступник Міністра | 5 |
| Державний секретар | 1 |

Відповідно до статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та статті 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» посади міністра, першого заступника міністра та заступників міністра відносять до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [56, 57].

Посаду державного секретаря міністерства, посади керівників та заступників керівників державних органів та структурних підрозділів державних органів Міністерства освіти і науки України, посади державних експертів та спеціалістів Міністерства освіти і науки України віднесено до посад державної служби [23].

Не погоджуємося з думкою І. Сурай, що з метою створення ефективної та сучасної системи державного управління, посади в системі державного (публічного) управління необхідно поділяти на державні посади та посади місцевого самоврядування. До державних посад потрібно відносити такі: політичні посади (посади політичних діячів); посади державної служби; посади цивільної та військової служби; посади суддів; посади прокурорів; посади дипломатичної служби. До посад місцевого самоврядування потрібно відносити такі: представницькі посади; виборні посади (посади на які обирають кандидата територіальною громадою або відповідною радою); адміністративні посади (службові) [58].

На нашу думку, посади у системі державного (публічного) управління доцільно чітко поділяти на: політичні посади; посади державної служби; дипломатичні посади; військові посади; посади в правоохоронних органах та органах судової влади; посади в органах місцевого самоврядування (представницькі (виборні) та службові посади); посади цивільної служби (адміністративні та патронатні посади), враховуючи посадові обов'язки та специфіку роботи осіб, які їх займають. Лише таким чином можна забезпечити ефективність сучасної системи державного управління та принцип законності в системі державного управління.

Система державного управління в умовах сьогодення повинна мати системний характер, програмно-цільовий підхід та забезпечити належне надання послуг людині, громадянину та всім інститутам громадянського суспільства відповідно до вимог чинного законодавства. На державних службовців сфери освіти і науки покладається обов'язок щодо забезпечення функцій професіоналізації вище перелічених завдань, оскільки основними функціями Міністерства освіти і науки в Україні є «формування та реалізація державної політики у сфері освіти і науки».

1.3. Правові засади функціонування державної служби та діяльності державних службовців

Державна служба є ланкою в системі державного управління, її необхідність викликана фактом існування самої держави. Вона має свої цілі, завдання та функції, для виконання яких виникає потреба у формуванні особистого складу органів державної влади, нормативно-правового врегулювання державно-службових відносин державних службовців. Від ефективного функціонування органів державної служби залежать додержання конституційних прав та свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни [59, с. 20].

Основними проблемними питаннями формування органів державної влади на сучасному етапі можна назвати питання стабільності, професіоналізму, політичної неупередженості та протидії корупційним проявам. А враховуючи сучасні інтеграційні процеси України, пов'язані із вступом до Європейського Союзу (далі – ЄС), перед інститутами державної влади стоять нові непрості завдання щодо реформування та розвитку. Адже процес адаптації державної служби України до умов та стандартів ЄС передбачає впровадження низки заходів, у межах і за допомогою яких

відбуватиметься пристосування законодавства України про державну службу до стандартів ЄС.

Державна служба є однією з шести ключових сфер державного управління, для яких програмою ОЕСР/SIGMA визначено базові показники, визнані Європейською комісією офіційним робочим інструментом для оцінювання ступеня підготовки систем контролю та управління держав – кандидатів до членства в ЄС.

Розвиток системи державної служби в Україні має певний прогрес, що створює передумови того, що найближчою перспективою Україна зможе відповідати європейським стандартам, визначеним для країн ЄС, за показниками, розробленими ОЕСР/SIGMA.

Дослідження правових засад функціонування державної служби та діяльності державних службовців у системі державного управління дозволить у подальшому знайти відповіді на проблемні питання та провести реформування державної служби відповідно до вимог ЄС.

Проблематику правових засад функціонування державної служби та діяльності державних службовців у системі державного управління вивчали такі відомі вчені, як Л. Й. Аведян, Ю. П. Битяк, В. С. Венедиктов, Н. Л. Гавкалова, Л. Ю. Гордієнко, М. І. Іншин, О. М. Ключев, А. М. Куліш, О. М. Музичук, О. Ю. Оболенський, С. В. Попов, С. М. Серьогін та інші видатні науковці.

У правовому вимірі можна дати таке визначення поняття державної служби: це юридичне встановлення державно-службових відносин, під час реалізації яких досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців і компетенції державних органів, що чітко виявляється в інституційності державної служби. Цей інститут являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов'язки, обмеження, заборони, стимулювання, відповідність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення і припинення службових відносин [60, с. 13].

Необхідно зазначити, що сучасне законодавство України про державну службу неповною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях та не забезпечує ефективного виконання завдань і функцій держави відповідно до вимог ЄС. Саме з цих причин актуальним постає питання про оновлення системи національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Це перший крок держави до демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів.

Система законодавства – це цілісна, внутрішньоузгоджена сукупність чинних нормативно-правових актів. Особливості системи законодавства відбивають її ознаки, такі як: цілісність, генетичний зв'язок із системою права, система законодавства є результатом діяльності нормотворчого суб'єкта, системність її внутрішніх зв'язків, структурованість, диференціація, узгодженість та понятійна єдність [61 с. 96].

Проаналізувавши особливості системи законодавства України про державну службу у сфері освіти і науки, необхідно виділити та інтерпретувати такі основні ознаки, як:

- ✓ цілісність системи законодавства України про державну службу, що повинна бути обумовлена цілісністю права, спільністю загальних цілей, завдань і принципів законодавства;

- ✓ генетичний зв'язок системи законодавства України про державну службу із системою права, що виникає на ґрунті принципів і структури права; система законодавства України про державну службу є важливим зовнішнім виявом системи права поряд з іншими джерелами права – нормативно-правовими договорами, правовими прецедентами, правовими звичаями;

- ✓ система законодавства України про державну службу, що є результатом діяльності нормотворчого суб'єкта, результатом нормотворчої діяльності уповноважених на це суб'єктів, завдяки якій система права

втілюється в систему законодавства України про державну службу (зовнішню форму системи права);

✓ системність внутрішніх зв'язків системи законодавства України про державну службу, яка виявляється в тому, що внутрішні елементи системи законодавства України про державну службу (нормативно-правові акти) взаємозв'язані – перебувають в координаційних (залежно від предмета правового регулювання) і субординаційних (залежно від їх юридичної сили) зв'язках;

✓ структурованість системи законодавства України про державну службу, відображає внутрішню форму, спосіб організації нормативно-правових актів; унаслідок цього система законодавства України про державну службу набуває, зокрема, вертикальної та горизонтальної структур;

✓ диференціація системи законодавства України про державну службу, що відбувається як за предметною ознакою, так і за критерієм суб'єктів, які створюють нормативно-правові акти різної юридичної сили;

✓ узгодженість змісту нормативно-правових актів системи законодавства України про державну службу, що зумовлює дієвість різноманітних функціональних зв'язків між нормативно-правовими актами, баланс приватноправових і публічно-правових інтересів, адаптацію до міжнародно-правових стандартів;

✓ понятійна єдність системи законодавства України про державну службу, що передбачає логічну (понятійну) і термінологічну узгодженість нормативно-правових актів шляхом універсалізації та уніфікації понятійного апарату в ієрархічному (в законах та підзаконних актах), предметному (в галузевих і міжгалузевих актах), міжнародному (в актах національного законодавства і міжнародно-правових актах) вимірах [62].

Між системою законодавства України про державну службу і системою права існує взаємозв'язок, він виявляється в тому, що законодавчі акти є джерелами норм права. Водночас самі норми права, які регулюють

певні конкретні відносини, потребують об'єднання в нормативно-правові акти, саме законодавчі акти є своєрідною формою вираження права [63, с. 14].

Як підсумок, необхідно зазначити, що важливим для з'ясування сутності системи законодавства України про державну службу є питання її співвідношення із системою права: система законодавства України про державну службу є формою існування системи права, а система права також є відображенням змісту системи законодавства України про державну службу.

Нормативно-правові акти чинного законодавства у сфері освіти і науки, мають комплексний характер, оскільки регламентують широке коло правовідносин між учасниками сфери освіти і науки; під час регламентації вище зазначених правовідносин застосовують норми адміністративного, адміністративно-процесуального, конституційного, цивільного, цивільно-процесуального, трудового, сімейного, господарського та інших прав.

Створення нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування державних управлінців у системі державного управління України належить до компетенції Національного агентства України з питань державної служби. Рух до реформації інституту державної служби у сфері освіти і науки щодо впровадження стандартів та принципів доброго врядування ЄС станом на 2016 –2020 роки визначається концептуальними й стратегічними документами, з яких необхідно зазначити такі:

- ✓ Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1];
- ✓ Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року [11];
- ✓ Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [64];
- ✓ Стратегію розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року [65];
- ✓ Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року [66];

✓ Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [67];

✓ Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ [68];

✓ Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах [69];

У статті 3 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723 вперше сформульовано та перелічено принципи державної служби:

✓ служіння народу України;

✓ демократизму і законності;

✓ гуманізму і соціальної справедливості;

✓ пріоритету прав людини і громадянина;

✓ професіоналізму, компетентності, ініціативності;

✓ чесності;

✓ відданості справі;

✓ персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;

✓ додержання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;

✓ додержання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [70], що визначені Конституцією України, іншими законодавчими та нормативними актами й реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців [71].

Доцільно зазначити, що Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723 містив лише перелік принципів державної служби на відміну від нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, у статті 4 якого наведений цілком новий та більш вичерпний перелік принципів та надається визначення кожного з них:

✓ принцип верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

✓ принцип законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, передбачені Конституцією та законами України;

✓ принцип професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

✓ принцип патріотизму – відданість та вірне служіння українському народові;

✓ принцип добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

✓ принцип ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

✓ принцип забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

✓ принцип політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

✓ принцип прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

✓ принцип стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів», а також надає тлумачення змісту кожного з них [23].

Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII визначено основні принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Закон гарантує право рівного доступу громадянами України до державної служби та порядок його реалізації, що базується на особистих якостях і досягненнях.

Прийняття нового Закону повинне забезпечити європейську якість державного управління, підвищення ефективності прийняття органами влади рішень в інтересах українського суспільства. Законом гарантована доступність для громадян адміністративних послуг та визначені нові можливості для професійної самореалізації державних службовців [72].

Для імплементації норм Закону України «Про державну службу» було схвалено та затверджено більше ніж 62 нормативно-правові акти, з яких:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 р. № 229 [73]. Документом визначаються порядок обчислення стажу державної служби (обчислюється в днях, місяцях і роках) та інші, пов'язані з цим, нюанси. Обчисленням стажу державної служби займається служба управління персоналом державного органу.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» від 25

березня 2016 р. № 243 [74]. У документі затверджені основні принципи діяльності, регламент роботи, права та обов'язки членів комісії, організаційна форма, порядок провадження діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби та інше.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби «від 25 березня 2016 р. № 246 [75]. Документом визначається порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, правила проведення процедури конкурсу на зайняття вакантної посади і правила проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Питання оплати праці працівників державних органів» від 18 січня 2017 р. № 15 [76]. Метою створення документа було упорядкування умов оплати праці працівників державних органів.

Разом із зазначеним документом Кабінетом Міністрів України було ухвалено ряд допоміжних документів, що конкретизують та більш широко роз'яснюють механізм і розміри оплати праці працівників державних органів. Серед яких можна назвати : Схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році; Розмір надбавок до посадових окладів за ранги державних службовців; Перелік посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці; Умови оплати праці працівників патронатних служб у державних органах; Умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, і працівників Управління адміністративних будинків Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Управління адміністративними будинками Державного управління справами, Управління адміністративними будинками Управління справами

Апарату Верховної Ради України; Положення про застосування стимулювальних виплат державним службовцям.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”» від 22 липня 2016 р. № 448 [77]. У документі визначені загальні (кваліфікаційні) та спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А». Вимоги до претендентів на посади державної служби визначаються й іншими підзаконними актами, розробленими на основі британської моделі критеріїв оцінювання компетентності державних службовців.

Проблема оновлення та посилення кадрового потенціалу на державній службі актуальна на будь-якому етапі її розвитку. Шляхи розв’язання цього питання передбачено багатьма урядовими документами.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227 (Офіційний вісник України, 2015 р., № 24, ст. 680) була схвалена стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Вона була розроблена з метою створення в середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [40]. На сьогодні стратегія втратила свою чинність, але її правові положення залишилися актуальними під час реалізації Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України [78] накреслює пріоритети та порядок денний діяльності Уряду на середньо та довгостроковий період для забезпечення економічного розвитку країни та покращання благополуччя населення.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 «Деякі питання реформування державного управління України» (Офіційний вісник України, 2016 р., № 55, ст. 1919; 2019 р., № 14, ст. 509)

[11] була схвалена Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, якою намічені такі напрями реформування:

✓ формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтовного аналізу та участь громадськості);

✓ модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

✓ забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

✓ надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

✓ управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік і звітність, зовнішній аудит).

Діяльність державних службовців сфери освіти і науки регламентується чинним законодавством про державну службу, трудовим законодавством, профільними законами та нормативно-правовими актами, що визначають основні напрями державної політики у сфері освіти і науки.

Базовим документом у сфері освіти і науки є Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.

У статті 53 зазначено: «Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства» [5].

У статті 54 зазначається: «Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами» [5].

Стаття 53 Конституції України визначає основоположні права людини і громадянина, які особа в обов'язковому порядку – обов'язок здобути повну загальну середню освіту – та добровільному порядку повинна та може реалізувати. Стаття 54 Конституції України гарантує громадянам можливість реалізації права на інтелектуальну, творчу, культурну діяльність.

Реалізація зазначених прав та можливостей, гарантованих Конституцією України, забезпечується державними службовцями сфери освіти і науки в управлінському та професійному аспектах.

Основні напрями державної політики у сфері освіти і науки визначаються профільними законами та нормативно-правовими актами. Серед яких можна назвати такі закони:

– Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII [79], який установлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу із закладами вищої освіти на

принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом із метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях;

– Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII [80], який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти;

– Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 р. № 848-VIII [81], що регламентує правові, організаційні та фінансові засади функціонування й розвитку у сфері наукової і науково-технічної діяльності, створює умови для провадження наукової й науково-технічної діяльності, задоволення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку шляхом взаємодії освіти, науки, бізнесу та влади.

Діяльність державних службовців у будь-якій сфері є діяльністю владною, вона повинна здійснюватися згідно із суспільними та державними інтересами. Новим стратегічним орієнтиром реформування державної служби і ключовою метою, заради якої проводяться реформи, стала перспектива членства України в ЄС.

Для досягнення поставленої мети вступу до Європейського Союзу реформування системи державної влади в Україні вимагає оптимізації організаційно-правового забезпечення проходження державної служби, вдосконалення адміністративно-правового статусу державних службовців, рецепції відповідного міжнародного та іноземного правового досвіду.

Робота Національного агентства України з питань державної служби над формуванням нормативно-правової бази функціонування державних

управлінців засвідчила, що існує потреба внесення до існуючої нормативно-правової бази певних змін.

На часі проведення кодифікації адміністративних процедур. Необхідне державне та законодавче підтримання загальнонаціональних проєктів, що популяризують державну службу, підвищують імідж державного службовця. Доцільним також є доповнення конституційно-правового регулювання щодо відносин у сфері державної служби стосовно закріплення положення про інститут професійних державних службовців, який побудовано на принципах компетентності, здібності службовців виконувати покладені на них функції, вірності службовому обов'язку [51, с. 23].

Необхідно розробити принципово нову модель управління системою підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, спираючись на позитивні аспекти власної моделі державного управління та використовуючи міжнародний досвід підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців.

У період проведення реформ наявність дієвого механізму контролю за додержанням законодавства про державну службу набуває особливого значення. Разом із нормативно-правовим забезпеченням імплементації норм Закону України «Про державну службу» важливим є забезпечення захисту законних прав та інтересів державних службовців [82].

Стале фінансове забезпечення є однією з передумов успішного реформування системи державного управління в Україні в умовах сьогодення.

Стале фінансове забезпечення визначить рівень конкурентоспроможності державного службовця на ринку праці, знизить рівень корупції, зробивши систему оплати праці більш прозорою, передбачуваною та справедливою під час її нарахування, що буде стимулом для подальшого професійного росту та діяльності державних службовців.

Законом України «Про державну службу» передбачено реформування системи оплати праці державних службовців.

Удосконалення законодавства про державну службу підвищить авторитет та імідж державної служби на національному і міжнародному рівнях, забезпечить належну взаємодію між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та реалізацію державної політики в Україні.

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретико-правових засад державної служби у сфері освіти і науки як складової частини системи державного управління дало можливість сформулювати такі висновки та пропозиції:

1. Установлено, що реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є складовою частиною процесу розбудови і змін в Україні як у демократичній, правовій та соціальній державі та впливає на всі сфери державної політики України. Реформа сфери освіти і науки є надзвичайно важливою. Очевидно, що сьогодні українська освіта і наука не відповідають ані сучасним запитам щодо особистості та суспільства, ані потребам економіки, ані світовим тенденціям. Саме тому розпочато системну трансформацію сфери, основна мета якої – нова висока якість освіти на всіх рівнях: від початкової школи до закладів вищої освіти. Питання децентралізації в Україні стало актуальним у результаті неналежного розподілу управлінських функцій і повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів у різних сферах державної політики.

2. Визначено, що децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютного характеру. Потрібно чітко розмежувати повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, за

органами державної влади на місцях залишити повноваження щодо координації й контролю за діями органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів.

3. З'ясовано, що в результаті реформування повинна бути прозора система державного управління, яка зможе гарантувати належне впровадження політичних рішень та правових норм, орієнтована на раціональне використання фінансових ресурсів і створення професійного інституту державної служби в Україні.

4. Обґрунтовано, що систему державного управління необхідно розглядати як складну, багаторівневу соціальну систему з цілеспрямованою взаємодією суб'єкта та об'єкта управління, метою діяльності яких є ухвалення, реалізація та виконання рішень, що забезпечують функціонування системи державного управління на підставі чинного законодавства України та на основі відносин підпорядкування з додержанням принципів поєднання централізації й децентралізації влади, ключовими елементами якої є суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організувальним впливом держави; управлінська діяльність, тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі й зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління.

5. Зазначено що у зв'язку з постійними змінами в чинному законодавстві України під час проведення аналізу історико-правового розвитку інституту державної служби необхідно визначитися з актуальним критерієм оцінювання, який буде основою історико-правової характеристики інституту державної служби. Для того щоб визначити цей критерій, необхідно звернутися до нової реакції Закону України «Про державну службу» та визначити, як саме на момент складання історико-правової характеристики подається визначення державної служби України в зазначеному нормативно-правовому акті. Державна служба повинна будуватися на наукових засадах, ураховуючи сукупність суб'єктивних та

об'єктивних чинників. А саме дослідження історико-правового аспекту розвитку інституту державної служби дасть можливість оцінити позитивні й негативні аспекти змін з урахуванням попереднього досвіду, адже основна мета реформ полягає в утворенні такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадян, що дасть можливість сформувати владу абсолютно нової якості, владу більш прозору, більш відповідальну, більш моральну, яка діє в інтересах народу; пріоритетом державної політики повинна стати професіоналізація державної служби, насамперед через систему професійного навчання державних службовців.

6. Поняття «державна служба у сфері освіти і науки» визначено як публічну, політично неупереджену, професійно-трудова діяльність, що практично спрямована на виконання завдань і функцій держави конкретно визначеним державним органом, установою, організацією або іншою державною структурою, що має відповідний адміністративно-правовий статус у системі державного управління.

7. Обґрунтовано, що існуюча система законодавства України про державну службу ще неповною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях та забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави відповідно до вимог ЄС, саме тому потрібно розглянути питання про оновлення системи національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Процес оновлення є безумовною передумовою демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ

2.1. Адміністративно-правовий статус державних службовців у сфері освіти і науки: зміст та правові елементи

Основою системи державного управління є органи державного управління, що являють собою юридично оформлену частину єдиного державного апарату України, до складу яких входить частина осіб, громадян України, які мають спеціальний статус державних службовців.

Державний службовець – особа, яка обіймає певну посаду в державних органах або їх апараті, а також в установах та організаціях, що перебувають у підвідомчості Міністерства освіти і науки України, здійснює на професійній основі діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави у сфері освіти і науки.

Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки взаємозв'язаний з правовим статусом державних службовців, оскільки права, обов'язки, відповідальність державних службовців в основному містяться в розділі II «Правовий статус державного службовця» Закону України «Про державну службу».

Зміни в системі державного управління безпосередньо вплинули на державну службу загалом, не оминувши водночас державних службовців сфери освіти і науки України. Десятого грудня 2015 року була прийнята нова редакція Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015р. № 889-VIII.

Закон України «Про державну службу» визначає основоположні принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і

суспільства, а також зазначає порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їх особистих якостях та досягненнях [23].

Адміністративно-правовий статус державного службовця сфери освіти і науки тісно пов'язаний із посадою, яку особа займає в органі державної влади, та регламентується відповідно до законодавства про державну службу, що визначає правовий статус державних службовців в Україні [84], в чому й полягає відмінність між поняттями «правовий статус» і «адміністративно-правовий статус» державного службовця. На визначення адміністративно-правового статусу також впливають правове значення та статус державного органу, в якому державний службовець займає відповідну посаду й здійснює свої службові обов'язки.

Правовий статус державних службовців, прописаний у Законі України «Про державну службу», поширюється й на державних службовців сфери освіти і науки.

Серед ключових елементів правового статусу державного службовця сфери освіти і науки у законі виділені основні права та обов'язки державних службовців, особливості їх юридичної відповідальності (дисциплінарної й матеріальної). Окремо виділені обмеження, пов'язані з призначенням на посаду державної служби, оплата праці, заохочення та соціальні гарантії.

Ю. М. Стариков, аналізуючи основи спеціального правового статусу державних службовців у системі державного управління та управлінському процесі, визначив, що їх правовий статус є «змістом (суттю) державно-службових відносин і розкривається через установлення їх прав, обов'язків, відповідальності» [84, с. 318].

О. В. Дьоміна, Г. С. Лелікова та В. М. Сороко до особливостей правового статусу державного службовця відносять такі ознаки:

- ✓ здійснення від імені держави спеціальних повноважень із метою організації виконання й безпосередньої реалізації її функцій;

✓ відправлення обов'язків державної служби через безпосереднє заміщення громадянином відповідної посади внаслідок його обрання або призначення;

✓ підпорядкування кожного державного службовця порядку і правилам діяльності, встановленим державою в особі її компетентних органів влади й управління, особливий характер відповідальності працівника перед державою внаслідок порушення службових обов'язків аж до покарання, передбаченого кримінальним законом;

✓ виплата матеріальної винагороди державним службовцям за їх працю за рахунок коштів Державного бюджету України [85, с. 65–84].

Поняття «адміністративно-правового статусу» можна сформулювати як певну систему можливостей особи, які визначають її правове становище в державі. Розрізняють загальний і спеціальний правові статуси.

Загальний правовий статус закріплений Конституцією та законодавством України і визначає основи правового становища особи в державі. Змістом правового статусу П. М. Рабінович називає «комплекс прав та юридичних обов'язків особи» [86, с. 74].

Державний службовець, який вступає у трудові відносини з державним органом, набуває адміністративно-правового статусу, визначальними рисами якого є:

✓ права та обов'язки державних службовців установлюються, як зазвичай у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі;

✓ діяльність державних службовців підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер, оскільки державний службовець здійснює функції держави й вирішує коло державних завдань;

✓ службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками (повинні

використовуватися в інтересах служби), а обов'язки – правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити;

✓ реалізація службовцями своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;

✓ законні приписи і вимоги державних службовців повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані, як у самому органі державної влади, так і щодо зовнішніх суб'єктів права;

✓ передбачені обмеження окремих загальногромадянських прав із метою ефективності службової діяльності;

✓ передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень [51, с. 44–45].

Адміністративно-правовий статус державних службовців у системі державного управління сфери освіти і науки складається з основних прав, обов'язків державних службовців та обмежень, що виникають в особи, яка має намір стати або вже є державним службовцем. Основою для розгляду прав, обов'язків та обмежень державних службовців у системі державного управління є положення нової редакції Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII.

Серед основних прав необхідно виділити такі:

✓ державні службовці сфери освіти і науки мають право на повагу до своєї особистості, честі та гідності. Справедливе й шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб. Посадові обов'язки повинні мати чітке визначення та розподіл, повинні бути забезпечені належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічна складова;

✓ державні службовці сфери освіти і науки мають право на оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу. Відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення – відповідно до закону. Професійне навчання, зокрема за державні кошти – відповідно до потреб державного органу. Просування по службі – з

урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

✓ державні службовці сфери освіти і науки мають право на участь у професійних спілках із метою захисту своїх прав та інтересів. Участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій, у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»;

✓ державні службовці сфери освіти і науки мають право на оскарження в установленому законом порядку рішень про: накладення дисциплінарного стягнення; звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності та на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону України «Про державну службу»;

✓ державні службовці сфери освіти і науки мають право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до їх повноважень, у випадках, установлених законом;

✓ державні службовці сфери освіти і науки мають право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ними державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання їх службової діяльності, та на проведення службового розслідування на їх вимогу з метою зняття безпідставних, на їх думку, звинувачень або підозри та інші права відповідно до Закону України «Про державну службу» [23] і нормативно-правових документів локального значення (положень, посадових інструкцій, правил внутрішнього трудового розпорядку та інших документів).

Аналізуючи основні обов'язки державного службовця сфери освіти і науки, необхідно зазначити, що державний службовець зобов'язаний:

✓ додержуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, передбачені Конституцією та

законами України, додержуватися принципів державної служби і правил етичної поведінки й бути професіоналом із відповідною освітою за спеціальністю сфери;

✓ поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина, з повагою ставитися до державних символів України, обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

✓ забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів, сумлінно й професійно виконувати свої посадові обов'язки, рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

✓ додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції, запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби, постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності;

✓ зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, що відповідно до закону не підлягає розголошенню і надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [23], та інші повноваження відповідно до власних посадових інструкцій.

Проаналізувавши права та обов'язки державних службовців сфери освіти і науки в системі державного управління, передбачені Законом України «Про державну службу», необхідно також зазначити, що державні службовці сфери освіти і науки наділені правами та виконують обов'язки, визначені в положеннях про структурні підрозділи відповідних державних органів, що входять до системи державного управління сфери освіти і науки,

та в посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах [83].

О. В. Литвин зазначає, що адміністративно-правовий статус державного службовця впливає на функціонування всієї державної служби та характеризує зазначений вплив за такими ключовими обставинами, як:

- ✓ державна служба – це насамперед діяльність окремих осіб, які своєю працею втілюють у життя повноваження держави. Ці особи – державні службовці;

- ✓ функції та завдання державної служби значною мірою корелюють із повноваженнями та обов'язками державних службовців. У разі якщо останні в чинному законодавстві прописані неякісно, страждає вся система державної служби;

- ✓ відповідальність державних службовців як складова адміністративно-правового статусу є провідним фактором, що мінімізує ймовірність появи правопорушень у діяльності державних службовців і відповідно стабілізує та прогнозує функціонування інституту державної служби;

- ✓ корупційні прояви серед державних службовців істотно підривають довіру суспільства та пересічних громадян до державної служби та держави у цілому. На жаль, такі прояви нерідко провокують громадян щодо спроб вирішувати свої проблемні питання саме за рахунок використання корупційних схем [87].

Зміст адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки може змінюватися; державні службовці можуть набувати додаткових прав та повноважень; для них можуть установлюватися особливі умови проходження служби, але здійснення правопорушень державними службовцями завжди тягне за собою юридичну відповідальність у вигляді застосування заходів державного примусу каральної спрямованості та втрат правопорушником особистого, організаційного чи матеріального характеру.

В умовах сьогодення актуальною є проблема корупційних проявів серед державних службовців сфери освіти і науки, адже саме державні службовці займають посади державної служби в органах державної влади та здійснюють установлені для цих посад повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу. На жаль, державна служба характеризується як одна з найбільш сприятливих сфер для виникнення корупції та корупційних ризиків.

Дослідженням корупційних проявів та ризиків займалися такі видатні юристи-практики та науковці, як К. Л. Бугайчук, Ю. В. Ковбасюк, С. М. Серьогін, О. Ю. Оболенський, А. М. Михненко, В. Ф. Мартиненко, С. О. Кравченко та ін.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» корупція – це використання особою, зазначеною в частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянки (пропозиції) чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [89].

Визначення характеризується двома ключовими компонентами: обов'язковою участю представників органів державної служби та використанням системи державної служби для задоволення особистісних інтересів, що, по суті, й становить злочинний характер цих взаємовідносин.

Одними з основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, що можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків [90].

К. Л. Бугайчук стверджує, що «корупційний ризик – це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування» [91, с. 39]; лише за наявності конкретно визначеного факту та умови вчиняються корупційні правопорушення.

За поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розмістити в такому порядку:

- ✓ недоброчесність державних службовців;
- ✓ виникнення конфлікту інтересів;
- ✓ безконтрольність із боку керівництва;
- ✓ наявність дискреційних повноважень [90].

Під недоброчесністю державних службовців сфери освіти і науки маються на увазі насамперед порушення або ж свідоме нехтування моральними критеріями та етичними нормами поведінки на державній службі. Важливий вплив на сумлінність державних службовців сфери освіти і науки під час виконання ними посадових обов'язків мають як етично-психологічні аспекти особистості, так і соціально-правові фактори діяльності та організації роботи державного службовця.

Виникнення конфлікту інтересів, інакше кажучи наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть позначитися на об'єктивності або неупередженості ухвалення рішень, а також на вчиненні чи невчиненні дій під час виконання наданих особі службових повноважень.

Безконтрольність із боку керівництва, відсутність контролю чи недостатній контроль із боку керівництва може сприяти виникненню корупційних ризиків, таких як конфлікт інтересів та недоброчесність державних службовців.

Під наявністю дискреційних повноважень маються на увазі можливість діяти на власний розсуд, наприклад: обирати одну з декількох

запропонованих у проєкті нормативно-правового акта форм реагування на юридичний факт; можливість органу на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації; можливість обирати форму реалізації своїх повноважень та інше.

Корупційні ризики поділяють на інституційні, усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює публічний службовець, та на загальносистемні (або «зовнішні»), пов'язані із загальними недоліками публічної адміністрації [92].

Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки передбачає вдосконалення системи державного управління згідно з європейськими стандартами належного адміністрування щодо питань трансформації системи органів державного управління всіх сфер, включаючи й сферу освіти і науки, відповідно до вимог Європейського Союзу.

Для усунення корупційних ризиків необхідно: забезпечити належну кадрову політику в державному органі сфери освіти і науки із систематичним контролем із боку керівника; вдосконалити нормативно-правову базу, яка буде чітко врегульовувати діяльність відповідних посадових осіб й державних органів, всебічно використовувати інформаційні технології й засоби масової інформації [83].

Державна служба в будь-якій державі являє собою стійку систему державних органів влади, покликану забезпечувати функціонування держави як єдиного цілого, водночас підтримуючи належним чином задоволення життєвих інтересів населення держави. Така надзвичайно важлива місія державної служби як суспільного феномену є важливим фактором стабільного розвитку суспільства [14, с. 271].

Сучасний стан розвитку державної служби сфери освіти і науки та служби в органах місцевого самоврядування потребує нормативно-правового вдосконалення та актуалізації положень законодавства щодо

чіткого й прозорого механізму відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків [93].

Відповідальність державного службовця – здатність усвідомлювати і виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері [94, с. 32]. Необхідно зазначити, що юридична відповідальність державних службовців сфери освіти і науки безпосередньо залежить від умов, у яких проходить державна служба, особливостей адміністративно-правового статусу державного службовця, а також може визначатися суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією.

Дослідженням проблематики питання юридичної відповідальності державного службовця в різних її аспектах та правовій площині займалися такі видатні науковці та юристи–практики, як Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін, І. С. Канзафарова, О. В. Кузьменко, В. М. Хомик, О. І. Харитонова, В. С. Щербина та інші.

Юридична відповідальність державних службовців – це врегульовані нормами права відносини між державою в особі її компетентних органів і посадових осіб та державними службовцями, що виникають на підставі учинених ними службових правопорушень і виявляються у застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави і суспільства з метою запобігання й недопущення в майбутньому інших правопорушень [95, с. 72].

За порушення правових норм державні службовці сфери освіти і науки несуть адміністративну, кримінальну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність.

Адміністративну відповідальність до державних службовців сфери освіти і науки застосовують відповідно до статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення за правопорушення, визначені в межах

відповідальності, що застосовується до посадових осіб та інших адміністративних правопорушень.

Кримінальна відповідальність державних службовців передбачена розділом XVII «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального кодексу України.

Законом України «Про державну службу» передбачено два види юридичної відповідальності: дисциплінарна та матеріальна.

Щодо дисциплінарної відповідальності, необхідно зазначити, що частиною 2 статті 65 Закону України «Про державну службу» передбачено 15 дисциплінарних проступків, які є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності, за умови, якщо дія або бездіяльність державного службовця сфери освіти і науки чи прийняте ним рішення, або ж неналежне виконання посадових обов'язків та інших вимог відповідно до законодавства, містить в собі ознаки протиправного та винного діяння чи бездіяльності [23], однак відповідальності за цькування (психологічне насилля) на державній службі не передбачено.

На нашу думку, матеріальну відповідальність доцільно було б визначити саме як цивільно-правову відповідальність державних службовців, адже цивільно-правова відповідальність може застосовуватися незалежно від притягнення службовця до адміністративної, кримінальної або дисциплінарної відповідальності за те саме правопорушення.

Цивільно-правова відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, що передбачає застосування державного примусу до правопорушника шляхом позбавлення особи певних благ чи покладення на правопорушника обов'язків майнового характеру [96].

І. С. Канзафарова визначає поняття «цивільно-правової відповідальності» як обумовлену особливостями предмета і методу цивільно-правового регулювання систему цивільно-правових засобів, за допомогою яких, з одного боку, забезпечується й гарантується захист

цивільних прав та інтересів суб'єктів цивільного права, з другого – здійснюється штрафний і виховний вплив на правопорушників [97, с. 104].

Тобто особливістю цивільно-правової відповідальності державних службовців сфери освіти і науки є те, що вона має майновий характер, стягується на користь потерпілої сторони та має компенсаційну природу, тобто спрямованість на відновлення майнової сфери потерпілого [93].

Відповідно до статті 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень [5].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Орган державної влади має право зворотної вимоги (регресу) щодо розміру та порядку, визначених законом, проти посадової особи чи державного службовця, який заподіяв шкоду. У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність лише за шкоду, вмісно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю [23].

Якщо ж зазначена шкода заподіюється державним службовцем сфери освіти і науки в позаробочий час, тобто в час, коли така особа не виконує завдань і функцій держави, держава звільняється від обов'язку щодо відшкодування заподіяної шкоди державним службовцем.

Матеріальна та моральна шкода, що завдається державному службовцеві внаслідок вимушеного прогулу або у зв'язку з необхідністю виконання нижчеоплачуваної роботи, також відшкодовується державою, оскільки безпосередній керівник державного службовця також працює в системі відповідного державного органу.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Під шкодою, заподіяною державним службовцем державі, мають на увазі також виплачене державою відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожний із них несе відповідальність розміром, пропорційним ступеню вини. Під час визначення розміру відшкодування враховують майновий стан державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим [23].

Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцеві письмову пропозицію, зазначає розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Пропозиція повинна бути винесена впродовж трьох місяців від дня, коли керівник державної служби дізнався чи повинен був дізнатися про обставини, що є підставою для висунення вимоги, і не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди.

Державний службовець також повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди в письмовій формі впродовж двох тижнів із дня отримання пропозиції. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного в пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду [23].

Доходимо висновку, що цивільно-правова відповідальність як складовий елемент правового статусу державного службовця в системі

державного управління спрямована на виконання: компенсаційної функції, суть якої полягає у відновленні стану, що існував до порушення суб'єктивного права, а в разі неможливості такого відновлення – грошового чи іншого відшкодування заподіяної шкоди; виховної функції, сутність якої полягає в попередженні таких цивільно-правових порушень у майбутньому як із боку правопорушника, так і з боку інших учасників правовідносин; стимулювальної, що розкриває позитивний аспект відповідальності та полягає в тому, що встановлення в законодавстві цивільно-правової відповідальності стимулює інших учасників до належної поведінки.

2.2. Службова кар'єра державних службовців у сфері освіти і науки як механізм реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців

Безумовно, система державного управління України повинна бути тим індикативним інструментом, який забезпечує налагодження життєдіяльності суспільства в умовах європейської інтеграції. Державна служба в сучасному розумінні зводиться до здійснення функцій державного управління, яке розглядається в широкому значенні, тобто як управлінська діяльність усіх органів у системі законодавчої, виконавчої й судової влади. Державне управління в такому розумінні характеризує всю діяльність держави, пов'язану з організувальним впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Реалізація державно-службових відносин покладається на державних службовців. Реалізація державно-службових відносин (службова кар'єра) є складовим механізмом реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки.

Дослідженням проблематики службової кар'єри займалися такі видатні науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. В. Балух, Ю. Ю. Бальцій, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, С. В. Васильєв, І. П. Голосніченко,

І. С. Гриценко, Є. В. Додін, С. Д. Дубенко, М. О. Іллічов, М. І. Іншин, Т. А. Кобзєва, І. О. Каргузова, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. Ф. Корж, В. Р. Кравець, А. М. Куліш, В. Я. Малиновський, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко, М. П. Орзїх, О. М. Руденко, А. О. Селіванов, В. Ф. Сїренко, О. Ф. Скакун, А. В. Сурилов, Ю. М. Старилов, Т. І. Пахомова, О. В. Петришин, О. С. Продаєвич, О. П. Рябченко, Г. В. Фомїч, О. Ф. Фрицький, М. І. Цуркан, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. В. Янїюк, М. К. Якимчук та їн.

Державні службовці сфери освіти і науки займають певну посаду у відповідному державному органі або його апараті та виконують конкретну службову функцію. Виникнення кожних конкретних правовідносин за посадою, що пов'язане з виконанням владних і розпорядчих повноважень, визначається порядком формування державного органу та способом комплектування його особистого складу. Особливість правового становища органів державної влади і державного управління, що мають своїми повноваженнями виконання державних функцій, обумовлює ї особливий характер трудових правовідносин громадян, які вступають на державну службу, щодо організації і керівництва відповідними сферами суспільного життя [98, с. 30].

На нашу думку, кар'єра є основною складовою частиною будь-якої їєрархічної системи. Кожний державний службовець на меті має кар'єрне зростання, перспективну можливість одержання більш високої заробїтної плати, а керівництво держави і владних їнституцій домагається досягнення своєчасного забезпечення необхідної кількості персоналу з відповідним професїйним досвідом та прагне спрямувати діяльність державного органу на максимальне використання професїйних здїбностей державних службовців в їнтересах справи, досягнення цїлей і вирїшення завдань державного органу. Тобто актуальним питанням як для керівництва держави та владних їнституцій, так і для державного службовця є службова кар'єра в рїзних її аспектах.

Службова кар'єра є ключовим елементом державної служби, оскільки безпосередньо супроводжує фактично всі провідні субінститути інституту державної служби (вступ на державну службу, просування по державній службі, правовий статус державного службовця, припинення державної служби, юридичну відповідальність державних службовців тощо).

Л. Р. Біла-Тіунова зазначає, що службову кар'єру як публічно-правове явище характеризує те, що вона:

- ✓ є стратегічною;
- ✓ є динамічною;
- ✓ здійснюється в просторі та часі;
- ✓ нерозривно пов'язана з державною діяльністю;
- ✓ є поєднанням індивідуальних і публічних інтересів;
- ✓ має кінцевим результатом досягнення певного службового (суспільного) становища;

✓ є можливою за умови взаємодії державного службовця і держави [99, с. 6]. Тобто доходимо висновку, що службова кар'єра є стратегічно спланованим, мотиваційно-правовим зв'язком між державним органом і державним службовцем, який може дійсно здійснювати вплив на інститут державної служби.

Кар'єра державного службовця – «це свідомо обраний шлях службового просування, прагнення досягти певного статусу – соціального, посадового, кваліфікаційного, професійного, що сприяє самоствердженню державного службовця як особистості та самореалізації як громадянина в суспільних відносинах» [100, с. 194].

Ю. М. Старилів зазначає, що «в країнах Заходу проходження служби часто називають «здійсненням службової кар'єри». Проходження державної служби – це «тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням

оцінювання й атестації службовців і закінчується припиненням державно-службових відносин [101].

На основі інтерпретації правових норм нової редакції Закону України «Про державну службу», Стратегії реформування системи державної служби в Україні та Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу ми пропонуємо власне визначення поняття «службова кар'єра державного службовця» – це довготривалий організований процес просування по службі державного службовця з урахуванням особистісних якостей державного службовця, його досвіду, професійності, компетенції, кваліфікації, який розпочинається з моменту прийняття на державну службу з подальшим переміщенням працівника по службі шляхом зайняття ним більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому більш високого рангу, з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються, та закінчується у зв'язку з припиненням державної служби [102].

Нова модель системи управління сферою освіти і науки України повинна бути відкритою й демократичною, державне управління повинне бути реалізоване з урахуванням громадської думки, що вплине на навантаження, функції, структуру і стиль центрального та регіонального управління освітою і наукою [103], що безпосередньо залежить від професіоналізації кадрів.

Професіоналізація кадрів державної служби повинна перебувати в стані безперервного оновлення, який запроваджує нові завдання, нові ролі як результат суспільних процесів, зростаючий вплив інформаційних технологій, зміни в системі управління, у сфері трудових відносин, нові форми організації та комунікації, нові знання та методи їх застосування тощо. В органах державної влади та місцевого самоврядування в межах дії чинного законодавства та з метою реформування державної служби до вимог Європейського Союзу повинні здійснити комплекс організаційних заходів,

пов'язаних з: оцінюванням професійних можливостей наявного персоналу; забезпеченням проведення конкурсного відбору кадрів; створенням повноцінного кадрового резерву; підготовкою та підвищенням кваліфікації; об'єктивним оцінюванням роботи державних службовців; проведенням інших процедур для надання більш широких можливостей щодо реалізації здібностей працівників на державній службі [104].

Відповідно до статті 19 Закону України «Про державну службу» право на державну службу в Україні мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В» [23], на жаль, інформації щодо врахування дипломів із відзнакою законодавство про державну службу не має.

Вступ на державну службу у сфері освіти і науки України здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу, мета проведення якого – добір серед кандидатів, що претендують на посади державної служби сфери освіти і науки, осіб, які здатні професійно, ефективно та результативно виконувати посадові та службові обов'язки [23].

Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби у сфері освіти і науки проводиться відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби з урахуванням, визначених в законодавстві України про державну службу, переліку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття наявної посади державної служби та за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей які необхідні для належного виконання посадових та службових обов'язків. Вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби у сфері освіти і науки включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань. Методичні рекомендації

щодо оцінювання професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади під час проходження конкурсу затверджуються Національним агентством України з питань державної служби [75].

Конкурс на зайняття посад державної служби у сфері освіти і науки, складається з дев'яти послідовних етапів:

✓ перший етап «прийняття рішення про оголошення конкурсу», про зайняття вакантної посади категорії «А» – рішення приймається суб'єктом призначення; про зайняття вакантної посади категорій «Б» та «В» – рішення приймається керівником державної служби в державному органі;

✓ другий етап «оприлюднення оголошення про проведення конкурсу», інформації про оголошення конкурсу з зазначенням умов проведення конкурсу, розміщається на Єдиному порталі вакансій державної служби, також зазначену інформацію, після оприлюднення її на Єдиному порталі вакансій державної служби може бути розміщено на офіційному веб-сайті відповідного державного органу в якому проводиться конкурс на зайняття вакантної посади, інших веб-сайтах та в засобах масової інформації;

✓ третій етап «прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі», особа, яка бажає прийняти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади, готує та подає через Єдиний портал вакансій державної служби до конкурсної комісії пакет документів. Пакет документів складається із: заяви про участь у конкурсі з зазначенням основних мотивів щодо зайняття вакантної посади (за встановленою формою); резюме (за встановленою формою); заяви, в якій кандидат на зайняття вакантної посади повідомляє, що до нього не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади», і надає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно нього відповідно до законодавства про державну службу та інші документи зазначені у вимогах проходження конкурсу на заняття вакантної посади. Обов'язково на електронні документи, що подаються для участі у конкурсі, накладається кваліфікований електронний підпис кандидата, який

подає документи для участі у конкурсі. Спеціальний структурний підрозділ Національного агентства України з питань державної служби або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає документи та аналізує інформацію, подану кандидатами для участі у конкурсі на заняття вакантної посади;

✓ четвертий етап «проведення тестування», процедура проведення тестування кандидатів на заняття вакантних посад державної служби, визначена Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. Тестування проводиться з метою визначення рівня знань кандидатів щодо законодавства України: Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного та іншого законодавства та нормативно-правових актів у сфері освіти і науки;

✓ п'ятий етап «розв'язання ситуаційних завдань», процедура що регламентує процес розв'язання ситуаційних завдань кандидатами на заняття вакантних посад державної служби, визначена Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. Метою розв'язання ситуаційних завдань є визначення спроможності кандидатів на вакантну посаду використовувати свої знання та практичний досвід під час виконання посадових обов'язків, шляхом оцінки відповідності компетентностей та професійних знань кандидата встановленим вимогам, зокрема щодо знання спеціального законодавства, яке пов'язане із завданнями та змістом роботи державного службовця, відповідно до посадової інструкції, закріпленої за вакантною посадою;

✓ шостий етап «проведення співбесіди» процедура проведення та організації співбесіди з кандидатом, який претендує на зайняття вакантної посади визначена Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. Метою проведення співбесіди є оцінка відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу – тестуванні та при розв'язанні ситуаційних завдань, а також з метою дотримання вимоги «доброчесності»

та правил етичної поведінки для кандидатів на посади державної служби категорії «А»;

✓ сьомий етап «складення загального рейтингу кандидатів», результати проведення конкурсу (результати проходження тестування, розв'язання ситуаційних завдань та проведеної з кандидатом співбесіди), обов'язково оцінюють (за бальною системою від 0,5 до 2 балів) та фіксують, результати підраховують та заносять до протоколів. Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування. Рейтинг кандидата, який успішно пройшов конкурс, залежить від загальної кількості набраних ним балів;

✓ восьмий етап «визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу», переможці конкурсу визначаються за результатами співбесіди, яка проводиться з кожним кандидатом окремо, визначеним спеціальним структурним підрозділом Національного агентства України з питань державної служби або конкурсною комісією, співбесіда з кандидатами на зайняття вакантних посад категорії «А» та посад категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах проводиться – суб'єктом призначення, з кандидатами на зайняття інших вакантних посад категорії «Б» та «В» – керівником державної служби, в деяких випадках співбесіда за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби може проводитися уповноваженою ним особою. Після проведення співбесіди приймається рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність. Зазначене рішення оформлюється шляхом видання наказу (розпорядження) або протокольного рішення, якщо рішення не прийнято про визначення переможця (переможців) конкурсу або прийнято рішення про відсутність переможця (переможців), протягом 44 календарних

днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, вважається, що переможець (переможці) конкурсу відсутній (і);

✓ дев'ятий етап «оприлюднення результатів конкурсу», спеціальний структурний підрозділ Національного агентства України з питань державної служби або служба управління персоналом протягом одного робочого дня після отримання інформації про рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби, зобов'язана повідомити про прийняте рішення та його результати кандидатам, з якими проводилася співбесіда, за допомогою одного із доступних способів зв'язку, який був обраний кандидатом на вакантну посаду з метою забезпечення зворотного зв'язку та отримання інформації, стосовно процедури проведення конкурсу та її результатів, зокрема використовують засоби телекомунікаційного зв'язку, для передачі інформації. Протягом 45 календарних днів (не пізніше) з дня розміщення оголошення про проведення конкурсу на Єдиному порталі вакансій державної служби, результати зазначеного конкурсу оприлюднюються на Єдиному порталі вакансій державної служби, із зазначенням інформації про результати прийнятого рішення за проведеним конкурсом щодо: переможця (переможців) конкурсу; відсутності переможця конкурсу; відсутності визначених спеціальним структурним підрозділом Національного агентства України з питань державної служби або конкурсною комісією кандидатур. Кандидат як учасник конкурсу має право оскаржити рішення конкурсної комісії на підставі статті 28 Закону України «Про державну службу» [75].

Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених законодавством про державну службу. Особа, яка вступає на посаду державної служби в сфері освіти і науки вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею «присяги державного службовця», а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно – з дня призначення на посаду [23].

Важливим показником під час реалізації службової кар'єри (просування по службі) є посади та ранги державних службовців. Категорія «А» (вищий корпус державної служби) – це посада державного секретаря Міністерства освіти і науки України. Категорія «Б» – це посади керівників та заступників керівників державних органів та структурних підрозділів державних органів Міністерства освіти і науки України. Категорія «В» – це інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б», тобто посади державних експертів та спеціалістів Міністерства освіти і науки України.

Державну політику у сфері освіти і науки України визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [58].

Міністерство освіти і науки України є центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки України. Державний секретар Міністерства освіти і науки України є вищою посадовою особою з державних службовців Міністерства освіти і науки України, який є підконтрольним та підзвітним Міністру освіти і науки України [42].

Державний секретар виконує декілька загальних функцій державного управління, функцію організації та адміністрування державної служби в Міністерстві освіти і науки України, до того ж адміністрування – це управлінська діяльність, що має чітко регламентовані методи управління, відповідно до чинного законодавства про державну службу України. Державний секретар міністерства освіти і науки України призначає на посаду та звільняє з посади в порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату Міністерства освіти і науки України, укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України, присвоює їм ранги державних службовців, ухвалює рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності, має

безпосереднє відношення до процесу реалізації службової кар'єри, державних службовців Міністерства освіти і науки України.

Кожній із категорій посад державної служби присвоюється відповідний ранг державного службовця, на сьогодні передбачено 9 рангів державних службовців, ранг є видом спеціального звання державної служби у сфері освіти і науки. Визначення підкатегорій посад державної служби та прирівнювання посад державної служби проводить Кабінет Міністрів України за поданням Міністерства освіти і науки України.

Державне управління освітою і наукою визначається як цілеспрямований вплив суб'єктів управління всіх рівнів (державного, регіонального, місцевого) на всі ланки освіти і науки для забезпечення й подальшого розвитку соціального організму та культури суспільства; як певного виду діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер та полягає в організувальному впливі на суспільні відносини у сфері освіти і науки, шляхом застосування державно-владних повноважень, цілеспрямованого вироблення, прийняття й реалізації організувальних, регулювальних і контролювальних впливів на сферу освіти і науки України [105, с. 6], втілюють, які державні службовці в процесі професійної діяльності, з метою реалізації службової кар'єри.

Правові засади щодо реалізації службової кар'єри державними службовцями у сфері освіти і науки прописані в Законі України «Про державну службу», Положенні про Міністерство освіти і науки України, Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, посадових інструкціях державних службовців та інших нормативно-правових актах та документах, що визначають правові засади функціонування державної служби в Україні та окреслюють організаційні положення щодо діяльності у сфері освіти і науки України.

Службова кар'єра державного службовця сфери освіти і науки України є ключовим елементом у процесі проходження державним службовцем

державної служби, оскільки безпосередньо містить такі етапи як: вступ на державну службу сфери освіти і науки, просування по державній службі у сфері освіти і науки, визначає правовий статус державного службовця у сфері освіти і науки, регламентує правові засади припинення державної служби та окреслює види юридичної відповідальності, які застосовуються до державних службовців у сфері освіти і науки в разі правопорушень чинного законодавства. Необхідно зазначити, що під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством.

Відповідно до частини першої статті 40 Закону України «Про державну службу» просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до статей 22–30 Закону України «Про державну службу» та Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, водночас частиною другою статті 40 Закону України «Про державну службу» передбачено, що просування державного службовця по службі не здійснюється впродовж строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [23, 106].

Аналіз законодавства щодо прийняття на державну службу в різних країнах свідчить, що практично в кожній із них передбачене право рівного доступу громадян до державної служби на основі професійних здібностей незалежно від їх політичних поглядів, раси, релігії, національного походження, статі, віку, сімейного стану і навіть наявності інвалідності (якщо вона не заважає виконувати посадові обов'язки) при великій повазі до їх конституційних прав та особистого життя.

2.3. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки як результат реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців

Вимоги до державної служби не можуть залишатися постійними, вони змінюються разом із соціальним, економічним і технологічним розвитком держави та суспільства. Адміністративно-правовий статус державного службовця у сфері освіти і науки та процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки регламентується Законом України «Про державну службу», Положенням «Про Міністерство освіти і науки України», Постановою «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» та іншими нормативно-правовими актами, які регулюють відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням [107].

Майже 30 років упроваджуються процедури щодо професіоналізації діяльності державних службовців в Україні, реформується інститут державної служби України, створюються та реорганізуються державні органи та установи як галузевого, так і загального значення, доопрацьовується законодавство України, що регламентує нормативно-правові засади державної служби в Україні. Проте важливе місце відводиться адміністративно-правовому статусу державного службовця в Україні та оцінюванню результатів службової діяльності державних службовців у системі державного управління України.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки з огляду на адміністративно-правовий статус державних службовців у системі державного управління України є міжгалузевим об'єктом для дослідження окремих аспектів цієї тематики в наукових працях таких видатних науковців як: О. Ю. Амосов, О.О. Бабінова, М. М. Білинська, К. О. Ващенко, Л. М. Гогіна, В. А. Дон, Л. І. Загайнова, В. С. Загорський,

С. В. Загороднюк, С. Е. Зелінський, М. М. Іжа, Ю. В. Ковбасюк, Ю. П. Сурмін, В. А. Ландсман, С. М. Серьогін, Н. В. Корень, Т. П. Крушельницька, Ю. М. Полетаєв, Р. А. Науменко, О. М. Руденко, Ю. А. Ципкін, Г. В. Хникін, та інші.

Сьогодні в Україні склалися несприятливі умови щодо збереження і відтворення людських ресурсів, людського потенціалу, який є природним джерелом формування якісного складу працівників усіх сфер державного розвитку. Насамперед це несприятливі соціально-економічні умови; проблеми, пов'язані із забезпеченням гарантованого конституційного права громадян на працю, вільний вибір професії та роду трудової діяльності; зниження зацікавленості в розвитку якісного трудового потенціалу в умовах занепаду вітчизняного виробництва; старіння населення, бідність; незатребуваність за нинішньої організаційно-кадрової моделі державного управління знань та інтелекту, сучасних перспективних способів їх застосування у різних сферах, низький рівень інвестування в освіту.

Освіта, яка для сучасного суспільства становить загально-соціальну цінність, вже не має колишнього інструментального значення. Втрачаються позиції за якістю освіти, стимулами її здобуття та фаховою різноманітністю. Це при тому, що світовою тенденцією початку нинішнього тисячоліття є визнання того, що розвиток людського потенціалу є основним ресурсом сталого економічного зростання і конкурентоспроможності в довгостроковій перспективі [108, с. 5].

На жаль, ця проблема є актуальною в нашій країні і на сьогодні, для вирішення якої необхідно забезпечити своєчасні інвестиції в соціальну інфраструктуру України, а саме в такі сфери, як освіта і наука, охорона здоров'я, культура, мистецтво, житлове і комунальне господарство та інші, й забезпечити їх належною системою державного управління, організовувати діяльність якої будуть професійні кадри – державні службовці.

Державний службовець у сфері освіти і науки – це громадянин України, який займає посаду державної служби в Міністерстві освіти і науки

України (його секретаріаті), або органі державної влади, підпорядкованому Міністерству освіти і науки України, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а саме реалізує державну політику у сферах освіти і науки та додержується принципів державної служби [20].

У складі кадрових ресурсів України одне з провідних місць займають державні службовці, діяльність яких належить до управлінської діяльності, що стосується галузі державного управління. Сучасні вимоги до побудови демократичної держави висувають багато актуальних питань, з яких формування ефективного кадрового потенціалу, створення дієздатної державної служби, що може забезпечити вирішення національних завдань і стати ефективним інструментом проведення кадрової політики [109].

Розтлумачуючи процеси, що впливають на ефективність кадрового потенціалу та оцінювання службової діяльності державних службовців і працівників органів публічної влади, потрібно розкрити зміст та ознаки таких понять, як «оцінювання персоналу», «атестація персоналу», «оцінювання державних службовців» та «атестація державних службовців», на підставі яких було розкрито поняття та процедуру оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, яка на сьогодні має законодавче вираження і застосовується майже в усіх органах державної влади.

Існує безліч наукових інтерпретацій вищезгаданих понять, які мають право на існування, але найбільш актуальними, враховуючи вимоги сьогодення, на нашу думку, є визначення та правові ознаки цих понять, запропоновані Ю. А. Ципкіним, Г. В.Хникіним, Ю. М. Полетаєвим та С. Е. Зелінським.

Ю. А. Ципкін під поняттям «оцінювання персоналу» визначає формальний процес, за допомогою якого визначається відносна складність різних видів робіт для встановлення оплати [110].

Серед ключових ознак поняття «оцінювання персоналу» виділяють формальність, відносну складність різних видів робіт, на метою якої є оплата праці осіб.

Г. В. Хникін поняття «атестація персоналу» розглядає як періодичну комплексну перевірку рівня ділових, особистісних якостей, а також відповідність моральних якостей працівника його посаді та виконуваній роботі [111].

Серед ключових ознак поняття «атестація персоналу» виділяють періодичність, комплексність, рівень відповідності ділових, моральних та особистісних якостей щодо посади і виконуваної роботи.

Ю. М. Полетаєв поняття «атестація державних службовців» розкриває як юридичний обов'язок проходження періодичної перевірки рівня своєї професійної підготовленості (кваліфікації) та відповідності займаній посаді [112].

Серед ключових ознак поняття «атестація державних службовців» виокремлюють юридичний обов'язок, періодичність, професійну кваліфікацію та відповідність займаній посаді.

С. Е. Зелінський дуже змістовно, послідовно розкриває ознаки поняття «оцінювання державних службовців», зазначивши, що оцінювання державних службовців повинне бути комплексним і охоплювати різні аспекти діяльності та поведінки державного службовця; періодичним і ретельно спланованим заходом, передбачуваним і неминучим для державних службовців; а його результати –максимально об'єктивними і сприйматися державним службовцем як справедливі; критерії повинні бути заздалегідь відомими, відкритими й зрозумілими державним службовцям; державних службовців повинні оцінювати незалежно від власної думки; на результати оцінювання не повинні впливати «ситуативні чинники»: настрої, минулі успіхи й невдачі, стан оцінюваних на момент оцінювання [113, с. 239–240].

Аналізуючи чинне законодавство України, доходимо висновку, що оцінювання результатів службової діяльності можна визначити як перевірку

рівня якості виконання державним службовцем поставлених йому завдань та посадових обов'язків на підставі показників результативності й ефективності [23, с. 114], що безпосередньо пов'язано з механізмом реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця в системі державного управління.

На нашу думку, під час визначення ефективності та результативності державної служби, проведення процедури «оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» необхідно звертати увагу на такі ознаки, як юридичний обов'язок, періодичність, комплексність, професійна кваліфікація з урахуванням категорії та рангу державної служби, особистісні якості (ділові, соціальні, моральні й етичні якості поведінки), рівень психологічного здоров'я, відповідність щодо займаної посади та оплата праці. Під ознакою «рівень психологічного здоров'я» автор має на увазі оцінювання рівня відповідальності, самостійності та активності, рівня конфліктності й стресостійкості в різних сферах життя і діяльності [107].

Ефективність та результативність державної служби безпосередньо залежать від її кадрів, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців закріплене в Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640, що визначає та прописує процедуру проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, дія якого поширюється на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» [114].

Ранги державних службовців є видом спеціальних звань, що присвоюються на підставі Порядку присвоєння рангів державних службовців, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306, який визначає механізм присвоєння державним службовцям рангів під час прийняття на державну службу та її проходження.

На сьогодні законом України «Про державну службу» передбачено дев'ять рангів державних службовців.

Ранги державних службовців присвоюють одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцеві, якого вперше призначають на посаду державної служби, присвоюють найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад:

- ✓ державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – ранги 1, 2, 3;
- ✓ державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – ранги 3, 4, 5, 6;
- ✓ державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – ранги 6, 7, 8, 9 [23].

Обрахунок та присвоєння рангів державним службовцям відбувається за процедурою зворотного обліку для кожної з категорії посад державної служби, наприклад, визначення рангу для особи, яку вперше призначили на посаду державної служби категорії «В»: зазначеній особі може бути присвоєно лише ранг 9, перший серед рангів державної служби категорії «В», черговий ранг (вищий ранг державної служби) у межах відповідної категорії посад присвоюють державному службовцю за принципом послідовності, через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. Також необхідно зазначити, що за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцеві може бути достроково присвоєно черговий ранг, але не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу, але здебільшого в процесі реалізації службової кар'єри присвоєння рангів державних службовців здійснюється за принципом послідовності та з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності [115].

Відповідно до статті 44 Закону України «Про державну службу» результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають

оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також із метою ухвалення рішення щодо преміювання, планування їх кар'єри [23].

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців сфери освіти і науки проводять на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також додержання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [23].

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців сфери освіти і науки проводять поетапно, завдання і ключові показники повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні. Оцінювання передбачає три послідовних етапи:

- 1) етап оцінювання передбачає визначення завдань і ключові показників;
- 2) етап оцінювання передбачає визначення результатів виконання завдань;
- 3) етап оцінювання передбачає затвердження висновку (крім випадків, якщо жодне з визначених завдань не підлягає оцінюванню).

Визначені державному службовцю завдання і ключові показники зберігаються в його особовій справі, а їх копії – в державного службовця та його безпосереднього керівника [114].

Доходимо висновку, що результати оцінювання діяльності державних службовців є підставою для ухвалення рішення щодо їх преміювання та планування службової кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні, адже метою оцінювання результатів службової діяльності державних службовців сфери освіти і науки є визначення якості виконання державними службовцями поставлених завдань, а також ухвалення рішення щодо

преміювання і планування службової кар'єри, окремо щодо кожного державного службовця, який проходить процедуру оцінювання результатів службової діяльності, а також проектування індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку), відповідно до якої передбачено:

- ✓ обов'язок підвищення кваліфікації за загальними та професійними програмами, не рідше одного разу на три роки;
- ✓ необхідність у підвищенні кваліфікації в межах програми, обсягом до одного кредиту ЄКТС впродовж календарного року;
- ✓ самоосвіта в не менше ніж 10–20 відсотків від загального обсягу програми підвищення кваліфікації, що, на нашу думку, враховуючи обсяг роботи державних службовців сфери освіти і науки, складно реалізовувати.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців сфери освіти і науки проводять із дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності державного службовця [114].

Суб'єктів, які мають право здійснювати оцінювання результатів службової діяльності державних службовців сфери освіти і науки, визначають залежно від категорії посад державної служби. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснює суб'єкт призначення, а категорій «Б» і «В» – безпосередній керівник державного службовця та керівник самостійного структурного підрозділу.

Об'єктом оцінювання є державний службовець із початковим рівнем професійної компетентності. Обов'язковими умовами проведення оцінювання результатів діяльності державного службовця є наявність: типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державної служби; посадових обов'язків, викладених у посадових інструкціях щодо опису вимог посади; критеріїв оцінювання, за якими здійснюється

оцінювання; формальних і неформальних суб'єктів оцінювання; прозорості і доступність установлених процедур і методів оцінювання; механізмів застосування результатів оцінювання [23].

Ознайомлення державного службовця сфери освіти і науки з результатами оцінювання повинне бути здійснене впродовж трьох календарних днів після проведення оцінювання під підпис. Державному службовцеві за результатами оцінювання його службової діяльності може бути виставлена одна з трьох оцінок – негативна, позитивна або відмінна. Обов'язково оцінка повинна бути належним чином обґрунтована. Державний службовець має право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи [23].

Також ознайомитися з висновком щодо оцінювання службової діяльності державний службовець сфери освіти і науки може через систему електронного документообігу (оцінку виставляють за формою щодо визначення результатів виконання завдань за умови використання таким державним службовцем кваліфікованого електронного підпису) та за допомогою засобів електронної пошти чи інших засобів телекомунікаційного зв'язку з ним, які використовуються з метою доведення до відома державного службовця інформації або документів, ознайомлення з наказом про затвердження висновку повинне проводитися в порядку, встановленому Типовою інструкцією з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55 [116], що визначає загальні правила здійснення моніторингу стану виконання управлінських рішень та порядок проходження електронного документа з моменту його створення або одержання і до моменту відправлення або передавання до архівного підрозділу установи.

Державні службовці сфери освіти і науки, які одержали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, підлягають преміюванню відповідно закону України «Про державну службу».

Висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений державним службовцем у порядку, визначеному статтею 11 Закону України «Про державну службу», що передбачає захист права на державну службу. У разі одержання державним службовцем сфери освіти і науки негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності його звільняють із служби на підставі пункту 3 частини 1 статті 87 Закону України «Про державну службу» [23].

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців сфери освіти і науки регламентує процес проходження службової кар'єри державних службовців та безпосередньо впливає на механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця (права, обов'язки та відповідальність як ключові складові елементи адміністративно-правового статусу державного службовця), що залежать від завдань та функцій професійної діяльності, посади і рангу державного службовця, які він займає в Міністерстві освіти і науки (секретаріаті) чи інших державних органах та установах, що підпорядковані Міністерству освіти і науки України. Оцінюванню результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки підлягають результативність, ефективність та якість, які повинні бути визначені з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, що є підставою для оцінювання фактичних результатів службової діяльності.

Висновки до розділу 2

Дослідження правової характеристики адміністративно-правового статусу державного службовця у сфері освіти і науки, дало можливість сформулювати такі висновки та пропозиції:

1. Визначено, що адміністративно-правовий статус державного службовця сфери освіти і науки тісно пов'язаний з посадою, яку особа обіймає в органі державної влади, та правовим статусом державного службовця. Серед ключових елементів правового статусу державного службовця сфери освіти і науки законом виділені основні права та обов'язки державних службовців, особливості їх юридичної відповідальності (дисциплінарної та матеріальної). Окремо виділені обмеження, пов'язані з призначенням на посаду державної служби, оплата праці, заохочення та соціальні гарантії.

2. Доведено, що зміст адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки може змінюватися; державні службовці можуть одержувати додаткові права та повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби, але здійснення правопорушень державними службовцями завжди тягне за собою юридичну відповідальність у вигляді застосування заходів державного примусу каральної спрямованості та втрат правопорушником особистого, організаційного чи матеріального характеру.

3. Визначено, що проблема корупційних проявів серед державних службовців сфери освіти і науки є на сьогодні актуальною, адже саме державні службовці займають посади державної служби в органах державної влади та здійснюють встановлені для цих посад повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу. На жаль, державна служба характеризується як одна з найбільш сприятливих сфер для виникнення корупції та корупційних ризиків.

4. Зазначено, що для усунення корупційних ризиків необхідно: забезпечити належну кадрову політику в державному органі із систематичним контролем із боку керівника; удосконалити нормативно-

правову базу, яка буде чітко врегульовувати діяльність відповідних посадових осіб та державних органів, всебічно використовувати інформаційні технології та засоби масової інформації.

5. Доведено, що юридична відповідальність державних службовців сфери освіти і науки безпосередньо залежить від умов, в яких проходить державна служба, особливостей адміністративно-правового статусу державного службовця, а також може визначатися суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією. Цивільно-правова відповідальність як складовий елемент правового статусу державного службовця в системі державного управління спрямована на виконання: компенсаційної функції, сутність якої полягає у відновленні стану, що існував до порушення суб'єктивного права, а в разі неможливості такого відновлення - грошового чи іншого відшкодування завданої шкоди; виховної функції, сутність якої полягає в попередженні таких цивільно-правових порушень у майбутньому, як з боку правопорушника, так і з боку інших учасників правовідносин; стимулювальної, що розкриває позитивний аспект відповідальності та полягає в тому, що встановлення в законодавстві цивільно-правової відповідальності стимулює інших учасників до належної поведінки.

6. Визначено, що службова кар'єра є ключовим елементом державної служби, оскільки безпосередньо супроводжує фактично всі провідні субінститути інституту державної служби (вступ на державну службу, просування по державній службі, правовий статус державного службовця, припинення державної служби, юридичну відповідальність державних службовців тощо).

7. Під поняттям «службова кар'єра державного службовця» необхідно розуміти довготривалий організований процес просування по службі державного службовця з урахуванням особистісних якостей державного службовця, його досвіду, професійності, компетенції, кваліфікації, який розпочинається з моменту прийняття на державну службу, з подальшим переміщенням працівника по службі, шляхом зайняття ним більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому більш високого рангу, з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних

службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються, яка закінчується у зв'язку з припиненням державної служби.

8. В органах державної влади та місцевого самоврядування у межах дії чинного законодавства та з метою реформування державної служби до вимог Європейського Союзу повинні здійснити комплекс організаційних заходів пов'язаних із: оцінкою професіональних можливостей наявного персоналу; забезпеченням проведення конкурсного відбору кадрів; створенням повноцінного кадрового резерву; підготовкою та підвищенням кваліфікації, об'єктивним оцінюванням роботи державних службовців; проведенням інших процедур із метою надання більш широких можливостей для реалізації здібностей працівників на державній службі.

9. Розтлумачуючи процеси, що впливають на ефективність кадрового потенціалу та оцінювання службової діяльності державних службовців і працівників органів публічної влади, потрібно розкрити зміст та ознаки таких понять, як «оцінка персоналу», «атестація персоналу», «оцінка державних службовців» та «атестація державних службовців», на підставі яких було розкрито поняття та процедуру оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, яка на сьогодні має законодавче вираження та застосовується майже в усіх органах державної влади.

10. При визначенні ефективності й результативності державної служби, та проведення процедури «оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» необхідно звертати увагу на такі ознаки, як юридичний обов'язок, періодичність, комплексність, професійну кваліфікацію з урахуванням категорії й рангу державної служби, особистісні якості (ділові, соціальні, моральні та етичні якості поведінки) і рівень психологічного здоров'я, відповідність щодо займаної посади та оплати праці.

11. Під ознакою «рівень психологічного здоров'я» автор має на увазі оцінювання рівня відповідальності, самостійності й активності, а також рівня конфліктності та стресостійкості у найрізноманітніших сферах життя і діяльності.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ СФЕРИ ОСВІТИ І НАУКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців у розвинених країнах світу

Вивчення адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України не можливе без детального дослідження досвіду зарубіжних країн щодо реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення правового статусу державних службовців.

На сьогодні актуальність цього питання обґрунтовується й тим, що реформи державного управління в Україні відбуваються відповідно до прийнятої у червні 2016 року Стратегії реформування державного управління [11], яка має на меті наближення системи державного управління до європейського адміністративного простору, документ розроблено на основі європейських принципів належного урядування, сформульованих програмою SIGMA у тісному партнерстві українських та європейських експертів, тому досвід щодо реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення правового статусу державних службовців у системі державного управління розвинених країн світу всіх сфер та галузей державної політики, враховуючи і сферу освіти і науки, є дуже важливим для України, оскільки реформи в Україні впроваджуються на підставі європейських моделей публічної служби.

Європейська модель державної служби в Україні буде результатом становлення України як сучасної демократичної, правової та соціальної держави на світовій арені Європи.

На нашу думку, до основних критеріїв, що впливають на особливості формування моделі державної служби та державної політики у сфері освіти і науки відносять:

- ✓ історичний процес розвитку системи державного управління, під якими мається на увазі становлення та розвиток процесу державотворення з урахуванням історичних, політичних, соціальних, культурних та економічних подій в країні;

- ✓ специфіку правової системи, що регламентує нормативно-правові засади діяльності представників державного апарату, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- ✓ державний устрій, оскільки політико-територіальна організація держави, що характеризується статусом її територіальних одиниць та формою правових відносин, безпосередньо впливає на такі ключові показники організаційно-правової діяльності, як сферу повноважень, відповідальність, контроль та субординацію в системі державного управління.

На підставі аналізу адміністративно-територіального устрою держави з урахуванням критеріїв організації державної служби та рівня відкритості державної служби доцільно виділити такі моделі державної служби:

- ✓ централізована закрита модель в умовах унітарної держави (французька модель);

- ✓ відносно децентралізована закрита модель в умовах федералізму (німецька модель);

- ✓ відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (британська модель);

- ✓ децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (модель США) [117], адміністративно-територіальний устрій держави визначає організаційні засади функціонування моделей державної служби та регламентує механізм реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які

реалізують державну політику в усіх сферах суспільного життя та сфері освіти і науки.

В Україні функціонує централізована, закрита модель державної служби, в якій є чітко визначена організаційно-правова структура управління, державні органи влади із широким колом законодавчо закріплених повноважень. Центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України. Також передбачено єдину систему та форму оплати праці для державних службовців з урахуванням посади та рангу державної служби. Існує система лінійного підпорядкування та координації організації праці та кадрового забезпечення з чітко визначеним нормативно-правовими актами алгоритмом реалізації службової кар'єри в системі державного управління у сфері освіти і науки.

Підтримуємо думку А. В. Бабічева, що істотне значення на розвиток теорії та практики системи державного управління (в межах якої визначається адміністративно-правовий статус державного службовця у сфері освіти і науки) у провідних країнах світу мають дві основні тенденції:

- ✓ на прями розвитку системи освіти (сфери освіти і науки в цілому);
- ✓ організаційно-структурні реформи в системі державного управління [118], оскільки державна політика у сфері освіти і науки в більшості розвинених країн реалізується спеціально створеними центральними органами державного управління у сфері освіти і науки, основні функції цих державних органів подібні, а децентралізація управління на регіональному рівні викликана специфічними особливостями (географічним положенням окремих регіонів, умовами економічного, соціального, демографічного розвитку) та безпосередньо визначається моделлю публічної служби.

Адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців реалізується в рамках державної політики у сфері освіти і науки та моделі державної служби, водночас важливу увагу потрібно приділяти інтерпретації змісту поняття «адміністративно-правовий механізм», ключовим елементом якого є «механізм адміністративно-

правового регулювання відносин у сфері освіти і науки». Цей механізм дозволяє охопити весь процес правового регулювання, подати його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів [119, с. 89–97] у процесі реалізації адміністративно правових відносин у сфері освіти і науки.

У теорії адміністративного права «адміністративно-правові відносини» також розглядаються як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [120, с. 544], або як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [121, с. 736]. На підставі адміністративно-правових відносин доцільно аналізувати державну політику у сфері освіти і науки, моделі державної служби, та в розрізі моделі державної служби визначати адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців сфери освіти і науки.

М. І. Карпа стверджує, що за допомогою аналізу моделі публічної служби можна встановити внутрішні та зовнішні зв'язки в системі управління [122], отже, адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців у розвинених країнах світу доцільно досліджувати саме в контексті моделей публічної (державної) служби, до того ж необхідно враховувати розвиток системи освіти і науки та модель публічної (державної) служби саме тих країн, що посіли перші місця в міжнародних рейтингах світу.

Щодо моделей публічної служби, необхідно зазначити, що в розвинених країнах світу функціонує одна з трьох основних моделей публічної служби – кар'єрна, посадова або змішана модель публічної служби (яка поєднує в собі організаційно-правові засади кар'єрної та посадової моделей публічної служби). У Європейському Союзі та більшості країн, що входять до складу Європейського Союзу, інститут публічної (державної)

служби побудовано за принципом кар'єрної моделі державної служби (Франція, Німеччина, Данія, Іспанія). Посадова модель державної служби функціонує у Швеції та Нідерландах, змішана модель державної служби поширена в Італії, Великій Британії. Серед нових країн-членів Європейського Союзу є як прихильники кар'єрної моделі державної служби (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і прихильники змішаної моделі державної служби (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Естонія є винятком, у країні запроваджена посадова модель державної служби [123].

Кар'єрна (закрита) модель державної служби поширена у Франції, Німеччині, Данії, Іспанії, Болгарії, Кіпрі, Румунії, Словаччині, Словенії. Ознакою цієї моделі є орієнтація на «закритість» кар'єри і нематеріальні пільги та гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Вступ на державну службу відбувається на основі конкурсного іспиту за принципом рівності всіх кандидатів. Обов'язковими під час вступу є наявність базової освіти та спеціальне попереднє навчання. Заробітна плата визначається фіксованою сіткою оплати праці та законодавчо затвердженими окладами. Рівень оплати залежить від посади, стажу та рангу державного службовця. Певним недоліком такої моделі є відсутність можливості міжвідомчої мобільності чиновників, що стало однією з найбільш гострих проблем кар'єрних моделей [124], зміст кар'єрної (закритої) моделі державної служби зводиться до обмежень щодо можливості вільного переміщення державних службовців у процесі реалізації службової кар'єри.

Особливостями кар'єрної моделі державної служби є:

- ✓ нормативно закріплені вимоги щодо рівня освіти та досвіду роботи;
- ✓ послідовне просування по службі за вислугою років;
- ✓ законодавчо закріплена система оплати праці;
- ✓ принципи субординації;
- ✓ статутне або нормативне закріплення правил поведінки.

На сьогодні державна служба України належить до кар'єрної моделі державної служби, що реалізується на підставі правових засад Конституції України, законодавства про державну службу та спеціальних нормативно-правових актів, які регламентують діяльність різних сфер державної політики України.

Управління сферою освіти і науки у Франції здійснюється двома міністерствами: Міністерством національної освіти, молоді та спорту й Міністерством вищої освіти, досліджень та інновацій, більшість співробітників зазначених міністерств є державними службовцями.

Міністерство національної освіти, молоді та спорту (Le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports) відповідає за підготовку та реалізацію урядової політики щодо молоді в шкільному середовищі та поза нею, за доступ усіх до знань та розвиток дошкільної, початкової та середньої освіти [125].

Міністерство вищої освіти, досліджень та інновацій (Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation) відповідає за підготовку й реалізацію політики уряду щодо розвитку вищої освіти, досліджень і технологій [126].

Франція – країна, яка досить довгий час не підтримувала ідеї за змістом New Public Management (NPM – «нового державного управління») [127, с. 271], на сьогодні у Франції відбуваються реформи на основі концепції New Public Management, основною метою яких є створення моделі інформаційної держави в контексті співпраці держави з громадянами країни, метою яких є розвиток громадянського суспільства.

Модель державної служби – кар'єрна (закрита), серед основних напрямів реформ виділено:

- ✓ децентралізацію з елементами деконцентрації повноважень та обов'язків із метою підвищення продуктивності державних службовців за рахунок реорганізації центральних відомств у зв'язку з чим з'явилися та розвиваються нові види державних структур;

- ✓ декомпозицію;
- ✓ підвищення якості надання публічних послуг.

Законодавство, що регламентує питання державної служби у Франції, – це Закон про центральну державну службу та Закон про права та обов'язки державних службовців. Особа, яка перемогла в конкурсі на вакантну посаду державної служби, працевлаштовується з метою реалізувати службову кар'єру в органах державної влади.

У Франції регламентовано чотири категорії посад:

- ✓ категорія «А» – обіймають особи керівного складу, які мають вищу освіту та відповідають ліценціату (диплому про успішне завершення трьох років навчання в університеті);
- ✓ категорія «В» – обіймають особи, які мають освітній рівень бакалавра (успішне завершення повної середньої освіти);
- ✓ категорія «С» – рівень неповної середньої освіти;
- ✓ категорія «D» — початкова освіта [128; 129, с. 240].

Французька реформа щодо професійної підготовки державних службовців передбачає створення сервісної моделі організації навчання, орієнтованої на застосування принципів електронної держави та впровадження методів корпоративного управління у державних структурах [130, с. 160], на що доцільно звернути увагу під час проведення реформ у системі державного управління в Україні та запровадити сервісну модель організації навчання.

Службова кар'єра визначається правом на просування по службі, що, базується на старшинстві, державному службовцеві гарантується забезпечення роботою. До того ж, вступивши один раз до корпусу державних службовців, він має право залишатися в адміністрації, переходити до інших державних органів, до приватного сектору, працювати на політичних посадах, залишаючись водночас постійно членом корпусу державних службовців, кар'єра не переривається, а продовжується, і він може повернутися на свою стару посаду, або й зайняти вищу [131].

Управління сферою освіти і науки у Німеччині здійснює Федеральне міністерство освіти та наукових досліджень, яке налічує понад 1 000 співробітників, більшість з яких є державними службовцями.

Федеральне міністерство освіти та наукових досліджень (The Federal Ministry of Education and Research) розділене на вісім Генеральних директоратів, кожен з яких відповідає за різні завдання у сфері освіти і науки. Основними функціями міністерства є регулювання загальної політики в галузі освіти і науки й забезпечення фінансування науково-дослідних проектів та установ, більша частина освітньої політики в Німеччині вирішується на державному рівні, сильно обмежуючи вплив міністерства [132].

Модель державної служби в Німеччині, як і у Франції, – кар’єрна (закрита), серед основних напрямів реформ виділено:

- ✓ децентралізацію, за якої окремі повноваження передаються органам місцевої влади;
- ✓ розширення системи підготовки та перепідготовки державних службовців;
- ✓ підвищення вертикальної мобільності державних службовців.

Законодавство, що регламентує питання державної служби у Німеччині, – це Федеральний закон про статус службовців, Закон про реформування державної служби, Акт із питань структури оплати праці. Перевагу під час добору мають особи з юридичною освітою, існує система поступового кар’єрного зростання.

У Німеччині визначено чотири рівні державної служби:

- ✓ «простий рівень» – для одержання посади простого (низького) рівня кандидат повинен мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи (Hauptschule);
- ✓ «середній» – для одержання посади середнього рівня кандидат повинен мати свідоцтво про закінчення реальної школи (Realschule) та відповідну професійну підготовку;

✓ «підвищений рівень» – для одержання посади підвищеного рівня кандидат повинен мати диплом інституту (Fachhochschule) або атестат про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право на вступ до вищих навчальних закладів;

✓ «високий рівень» – для одержання посади високого рівня кандидат щонайменше повинен мати документ про підтвердження закінчення 3-річного курсу навчання у вищій школі й складання відповідного іспиту [128; 133, с. 69].

У німецьких реформах у процесі адміністративно-державних реформ простежується плавний перехід від концепцій «малозатратної держави» до ідеї «активної держави», спрямованої на громадян. Професіоналізм розглядається не лише в контексті простої функції наявних знань та досвіду, а в контексті комплексу професійних та важливих особистісних якостей, найважливішим параметром яких є соціально обумовлена мотивація та цілеспрямованість, яка на відміну від психологічних структур піддається процесам кореляції та керування, що ґрунтується на співробітництві з інститутами громадянського суспільства, які мають вплив на мотивацію державних службовців у професійній діяльності [130, с. 161; 134], що також доцільно використати під час проведення реформ у системі державного управління в Україні.

Службова кар'єра у Німеччині реалізується в основному типовими державними службовцями в процесі послідовного просування по службі. Також на державну службу приймають працівників за контрактом, але їх кількість невелика. Якщо працівник за наймом відповідає за освітнім рівнем вимогам державної служби, він може стати і, здебільшого, стає службовцем за кар'єрою, хоча це й вимагає спеціальної процедури.

Усі вищі посади в апараті займають особи, які досягли цього місця шляхом поступового кар'єрного зростання. Суворі кореляції між персональним рангом службовця і посадою свято зберігається, що не дає можливості «стороннім» особам зайняти ці посади. Горизонтальні переходи

службовців – з відділу в інший чи з міністерства до міністерства – дуже часті, але виходи за межі державного апарату, наприклад, у приватний сектор, без припинення кар’єри державного службовця не трапляються [131].

Посадова (відкрита) модель державної служби поширена в Сполучених Штатах Америки, Швеції, Фінляндії, Нідерландах, Естонії. Організовується виходячи з короткострокових потреб у кваліфікованому персоналі. Вступ проводять на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним на певну кількість посад. Робота на державний орган прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами. Але це не означає, що він не має можливості зробити кар’єру в системі посадової служби [123; 135, с. 47]. Це система з високими вимогами до вузькофахових знань і значним рівнем мобільності службовців.

Особливостями посадової моделі державної служби є:

- ✓ трудові відносини (на основі договору чи контракту);
- ✓ призначення на вакантні посади з урахуванням професійного потенціалу та професійного досвіду;
- ✓ відсутність законодавчо встановленої системи кар’єрного зростання та спеціальної пенсійної системи.

Управління сферою освіти і науки в Сполучених штатах Америки здійснює Міністерство освіти США, яке є одним із виконавчих департаментів США, що налічує близько 4 400 співробітників, більшість з яких є державними службовцями. На відміну від багатьох інших розвинених країн світу сфера освіти і науки в США є сильно децентралізованою, основну роль у сфері освіти і науки відіграють штати і місцеві шкільні ради, а роль міністерства освіти порівняно невелика.

До основних завдань Міністерства освіти США (United States Department of Education) належать: розподіл федеральних фінансових коштів на освіту, збір інформації про американські школи, забезпечення рівного доступу до освіти, удосконалення управління федеральною освітянською і науковою діяльністю та інше [136].

Адміністративна реформа у Сполучених штатах Америки мала на меті «управління за результатом», була спрямована на реорганізацію державної влади, а не лише на внесення змін до методів надання адміністративних послуг суспільству, в результаті чого на сьогодні США є однією з найрозвиненіших країн світу.

Модель державної служби – посадова (відкрита), серед основних напрямів реформ виділено:

- ✓ відповідальну владу (розподіл відповідальності між галузевими державними органами з урахуванням ієрархічних рівнів влади);
- ✓ зміни в методах роботи на державній службі;
- ✓ конкуренцію між державними органами влади та приватним сектором у процесі реалізації державних завдань;
- ✓ зміни в процедурах призначення на політичні посади, а не на посади державної служби;
- ✓ перевірку результатів службової діяльності державних установ.

Законодавство, що регламентує питання державної служби у Сполучених штатах Америки, – це Закон «Про цивільну службу» та Закон «Про реформу цивільної служби», Етичний кодекс державної служби. Цивільна (державна) служба в США поділяється на конкурсну (призначення на посади за відбором, проведеним на підставі конкурсних іспитів) і виняткову (посади, які не підлягають законодавству про державну службу США, посади в агентствах, що забезпечують національну безпеку в країні).

У Сполучених штатах Америки визначено 18 категорій посад цивільної (державної) служби за ієрархічним порядком:

✓ «посади категорій 1 – 4» – це посади, що передбачають виконання роботи з невисоким рівнем відповідальності, до яких належать службовці нижчого персоналу в адміністративних установах;

✓ «посади категорій 5 – 8» – це посади виконавського персоналу вищої кваліфікації, для зайняття яких потрібний диплом вищого навчального закладу освіти, особи на зазначених посадах не виконують ніяких функцій адміністративного управління;

✓ «посади категорій 9 – 14» це– посади середнього управлінського рівня, для яких потрібна відповідна освіта (диплом про закінчення вищого навчального закладу), до категорій зазначених посад належать провідні спеціалісти (особи, здатні ухвалювати рішення), помічники керівників невеликих підрозділів, керівники підрозділів і бюро;

✓ «посади категорій 15 – 18» – це посади з високим рівнем відповідальності та складності, вищого керівного складу державних установ, що займаються плануванням державних програм, та зазвичай особи вищезазначених посад, які очолюють бюро та відділи [137, 138].

Службова кар'єра у Сполучених штатах Америки реалізується на підставі концепції «принципів заслуг», що передбачає відбір найкращих кандидатів для просування по службі (підвищення на посаді) за результатами конкурсних іспитів та щорічного оцінювання службової діяльності кандидата), або позаконкурсне зайняття посад (коли враховується подальше просування в разі успішного виконання посадових обов'язків, що було передбачено під час призначення на попередню посаду, або заміщення тимчасових посад).

У кожній державній установі наявний свій план просування по службі, кваліфікаційні стандарти, які визначають мінімум вимог для виконання відповідної роботи, всі кандидати, які відповідають вимогам законодавства та стандартам, можуть претендувати на вакантну посаду, суворо карається фаворитизм і дискримінація під час призначення на посаду, не застосовуються методики усних та письмових тестових оцінювань. За

порушення законодавства про державну службу та активну політичну діяльність службовець може бути безоплатно відсторонений від роботи, або навіть звільнений із посади. У Сполучених штатах Америки розроблений етичний кодекс державної служби, в якому зазначено «високо моральні принципи щодо організації державної служби та реалізації посадових та службових обов'язків, протидії корупції, що відповідають загальнолюдським, гуманістичним ідеалам, які визнані в усьому світі» [137]. На нашу думку, саме ці організаційно-правові засади необхідно врахувати під час проведення реформ у системі державного управління.

У США концептуальною основою реформування державної служби стала теорія демократії. Щодо професійної підготовки державних службовців, необхідно зазначити, що в країні створено всі організаційно-адміністративні умови для самоосвіти державних службовців [139], оскільки процедура конкурсного заміщення посад, просування на підставі концепції «принципів заслуг» стимулюють державних службовців до постійного підвищення професіоналізму, що також доцільно запровадити в Україні.

Змішана модель державної служби поширена в Італії, Великій Британії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Угорщині, Чехії. Це модель публічної служби, що поєднує в собі ознаки кар'єрної моделі державної служби та посадової моделі державної служби, характерною ознакою якої є існування в кадровій системі переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Змішаний характер системи виявляється також у контрактних відношеннях між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає (у разі, якщо службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого потрапляють під юрисдикцію публічного права) [123], що свідчить про високий рівень розвитку системи державного управління.

Управління сфери освіти і науки у Великобританії поєднує в собі два рівні управління: центральний рівень та місцевий рівень управління. Функції управління на центральному рівні здійснюють Департамент освіти Великої

Британії та Департамент із питань бізнесу, енергетики та промислової стратегії, а функції на місцевому рівні – місцеві органи управління, повноваженнями яких є управління сферою освіти та сферою науки.

Департамент освіти Великої Британії (The Department for Education), основні завдання – забезпечення освіти, підтримання політики вищої та подальшої освіти, підтримання професіоналів, які працюють із дітьми, молоддю й дорослими та інше [140].

Департамент із питань бізнесу, енергетики та промислової стратегії (The Department for Business, Energy and Industrial Strategy), основні завдання – організація бізнесу, промислових стратегій, науки, досліджень й інновацій та інше [141].

Адміністративну реформу у Великобританії проводили за аналогічно реформ, які були запроваджені у Сполучених штатах Америки. До того ж необхідно акцентувати на тому, що саме перші реформи у Великобританії започаткували принципи розподілу державних посад на політичні та адміністративні, було сформовано складну систему класів державних службовців, процедуру прийняття на посади державної служби, що в подальшому набуло поширення в провідних країнах світу. Метою реформ державної служби в системі державного управління Великобританії було запровадження принципово нової моделі публічної служби – моделі успішного менеджменту.

Модель державної служби – змішана, серед основних напрямів реформ виділено:

- ✓ децентралізацію та розвиток місцевого самоврядування;
- ✓ підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом активного впровадження засобів електронного врядування;
- ✓ економія державних витрат за рахунок скорочення кількості державних службовців;
- ✓ залучення консультантів на державну службу;

✓ запровадження принципів ефективності та продуктивності, комплексні перевірки за ініціативою «максимальної користі».

Законодавство, що регламентує питання публічної (державної) служби у Великобританії, – це програма під назвою «Поліпшення управління в уряді: наступні кроки», яка діє як закон. Велика Британія – це країна, де окремого закону про державну службу немає, організаційно-правові засади, що регламентують правовий статус, класифікація посад, процедури та особливості реалізації службової кар’єри публічних (державних) службовців урегульовані окремими нормативно-правовими актами.

У Великобританії посади цивільної (державної) служби, враховуючи характер виконуваної роботи і посадовий статус робіт, поділені на категорії, групи та розряди, за кожною з яких існує чітко регламентований опис кваліфікаційних вимог та посадових обов’язків:

✓ «вища група службовців, до якої належать політичні та адміністративні керівники (секретарі міністерств, заступники секретарів міністерств, помічники заступників міністерств).

Усі інші цивільні (державні) службовці поділені на декілька категорій:

✓ «загальна (перша категорія)», до якої належать старші виконавці, учні-адміністратори, секретарі-помічники, економісти, статисти та інші;

✓ «друга категорія», до якої належать науковці;

✓ «третья категорія», до якої належать технічні фахівці;

✓ «окрема категорія», до якої належать юристи;

✓ «нижча категорія» – це допоміжний технічний персонал [139].

Щодо професійної підготовки публічних (державних) службовців та службовців громадського сектору Великобританії, необхідно зазначити, що навчання та підвищення професійної кваліфікації орієнтоване на реалізацію концепції «публічного управління», ключовою метою якої є підвищення якості надання адміністративних послуг, що потребує від службовців постійного удосконалення та розвитку вмінь і навичок щодо професійної

діяльності в умовах «управління змінами» з урахуванням особливостей напряму професійної діяльності та особистого потенціалу.

При міністерствах функціонують профільні відділи, основною метою діяльності яких є організація професійного навчання, функціонують спеціальні курси, що працюють за програмами, підготовленими з урахуванням профілю діяльності конкретно визначеного міністерства, навчатися службовці можуть очно або заочно, заохочується самоосвіта. Деякі категорії працівників (молоді спеціалісти) одержують певні пільги для відвідування курсів у формі надання вільних днів, місцеві органи влади повністю покривають витрати з навчання [139]. На нашу думку, такі заходи заохочення також доцільно запровадити в Україні, враховуючи обсяг посадового та службового навантаження державних службовців та матеріальні витрати, пов'язані з навчанням для підвищення професійного рівня, метою якого є якість і продуктивність службової діяльності.

Службова кар'єра у Великобританії може бути реалізована за системою «відкритої структури», за кар'єрним принципом або за контрактом. Державні службовці зазвичай не мають спеціального права на свою службу, хоча кар'єра переважно є довготривалою, особливо на вищих посадах. Наявний вільний набір службовців на роботу, оминаючи чіткий регламент системи службової кар'єри. Під час відбору, переміщення, просування та звільнення державних службовців використовують принципи автономності, службовці за кар'єрою, які потрапили свого часу до «основного штату» або на низькі посади «відкритої структури», просуваються на вищі посади лише за умови поступового проходження через нижчі. Щодо мобільності службовців, необхідно зазначити, що вони вільно можуть переміщатися між відділами, але більшість адміністраторів реалізують свою службову кар'єру в межах одного міністерства або відділу. Щодо політичної діяльності, службовці можуть користуватися пасивним виборчим правом, лише звільнившись із посади, службова кар'єра в цьому разі переривається, особа вибуває з корпусу державних службовців і

повернутися на службу може лише на загальних засадах публічної служби [19].

Управлінням сфери освіти і науки у Литовській Республіці займається Міністерство освіти, науки та спорту Литовської Республіки (Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerija), основними цілями і завданнями якого є: запровадження національної системи формальної та неформальної освіти, що забезпечує соціальні установки на користь освіти та створює умови для навчання впродовж усього життя в змінюваному демократичному суспільстві; реалізація державної політики науки та досліджень відповідно до Закону про науку та дослідження й інших нормативно-правових актів; координація діяльності литовських науково-дослідних установ тощо [142].

Адміністративна реформа в Литовській Республіці відбувалася під впливом трансформаційних політичних, економічних та соціальних чинників, основну роль в якій відіграла євроінтеграція, оскільки відразу після проголошення незалежності в Литві розпочалася підготовка до вступу до Європейського Союзу. На підставі рішення Європейської спільноти про надання допомоги в рамках програми PHARE Литву було віднесено до країн Центральної Європи, а не до країн колишніх республік СРСР, як більшість країн-членів, які перебували у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік до проголошення ними незалежності. У країні були проведені масштабні реформи, одним із напрямів яких було становлення ефективної державної служби, що відповідало б вимогам і стандартам демократичного суспільства, на підставі аналізу результативності яких 1 травня 2004 року Литовська Республіка стала членом Європейського Союзу [143].

Модель державної служби у Литовській Республіці – змішана, серед основних напрямів реформ виділено:

- ✓ дієву стратегію та програму реформування, в якій питання щодо можливих напрямів удосконалення постійно перебуває в центрі уваги;

✓ чітко регламентовані принципи щодо організації реформ (верховенство закону, об'єктивність, пропорційність, не зловживання владою, службова співпраця, ефективність та інші);

✓ розгалужену мережу науково-дослідних, консультаційних та навчальних структур;

✓ використання передових інформаційно-комунікаційних технологій;

✓ стандарти якості щодо надання адміністративних послуг;

✓ розроблення та упровадження стандартів поведінки державних службовців.

Законодавство, що регламентує питання публічної (державної) служби у Литовській Республіці, – це Закон «Про публічну службу», Закон «Про дипломатичну службу» та Закон «Про державну службу», відповідно до якого адміністративно-правовий статус державного службовця визначається його посадою та обов'язками, а не самою особою, державним службовцем, що доцільно запровадити в процесі реформування державної служби в Україні.

Литовською Республікою передбачено чіткий поділ публічних службовців на п'ять типів посад за трьома професійними рівнями з двадцятьма визначеними категоріями:

✓ «посади державних службовців кар'єри» – посади з необмеженим терміном служби, що надають право реалізації кар'єри на державній службі;

✓ «посади статутних державних службовців» – посади зі спеціальними умовами прийому на державну службу, проходження державної служби, відповідальності з наявним переліком повноважень щодо осіб, які не перебувають у підпорядкуванні;

✓ «посади державних службовців політичної довіри» – посади з чітко регламентованим строком повноважень з урахуванням строку повноважень державного політика чи колегіального органу, в якому особа працює з регламентованим законом терміном роботи;

✓ «посади публічних керівників» – посади, прийняття на які здійснюється у конкурсному порядку чи на підставі принципу політичної довіри з метою керівництва державним органом або установою, або інституцією місцевого самоврядування;

✓ «посади замісних державних службовців» – посади із заміни, які створені для заміни державних службовців політичної довіри чи державних службовців кар'єри, що тимчасово не можуть виконувати свої посадові обов'язки [144].

Щодо професійної підготовки публічних (державних) службовців Литовської Республіки, необхідно зазначити, що професійна підготовка та підвищення кваліфікації здійснюються з використанням новітніх технологій і засобів навчання, метою яких є допомога органам державної влади та муніципального врядування реалізувати Стратегію з підготовки та професійного навчання державних службовців. Її мета – це допомога новопризначеним державним службовцям в опануванні особливостей державної служби в органі чи установі, в якій вони займають посади державної служби, аналіз потреб у навчанні та підвищенні рівня професіоналізму, з урахуванням рівня ефективності, що необхідний для вирішення завдань та досягнення основних цілей діяльності державних та муніципальних установ. Самоосвіту державних службовців стимулюють та заохочують [145].

Щодо реалізації службової кар'єри у Литовській Республіці, необхідно зазначити, що доступ на посаду здійснюється на підставі регламентованої процедури вступу або конкурсу (письмового іспиту та усної співбесіди). Просування по службі відбувається на підставі чинного законодавства з урахуванням категорії посад (кар'єрної посади, посади політичної довіри, посади публічних керівників чи посад замісних державних службовців) та планування кар'єрного розвитку державних службовців, ураховуючи рішення керівництва з огляду на результати щорічного оцінювання роботи державного службовця керівником та комісією з оцінювання.

Відповідальність державних службовців регламентується законодавством про державну службу.

Більшість розвинених країн світу реформує систему державного управління на основі моделей модернізації державного управління New Public Management (NPM – «нове державне управління») та Good Governance (GG – «ефективне управління»).

В умовах сьогодення Україна перебуває в процесі реформування та розвитку нової системи державної служби, що пов'язана зі змінами соціально-політичного характеру в державі та оновленням законодавства в межах адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування (децентралізації влади й територіальних перетворень), взявши за основу суспільні потреби (надання послуг) і процеси інформатизації та цифровізації в усіх сферах державної політики, враховуючи також сферу освіти і науки з метою підтримання курсу євроінтеграції. Доцільно, на нашу думку, в процесі реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення правового статусу державних службовців в Україні використати досвід тих країн, які досягли позитивних результатів у процесі запровадження основних моделей модернізації державного управління: New Public Management (NPM – «нове державне управління») та Good Governance (GG – «ефективне управління»).

Зміст New Public Management (NPM – «нове державне управління») зосереджується на тому, що уряд залишає за собою право щодо розроблення політичних стратегій розвитку держави, приватні структури та органи здійснюють реалізацію політичних стратегій розвитку й політики держави [12].

Зміст Good Governance (GG – «ефективне управління») зосереджується на тому, що в основу покладено принципи поділу влади, народовладдя, виборність, заміна вищих посадових осіб, підзвітність інститутів виконавчої влади, верховенство закону, політичний плюралізм, прозорість (транспарентність), та демократизм (парсепативність), незалежність масової інформації [146].

Підтримуємо наукову думку Л. С. Стельмашук, що «кожна з держав під час формування власної моделі інституту державної служби орієнтується на особисті потреби та суспільні зміни, відповідно до яких вибирає стратегію розвитку» [128]. Це є актуальним і доцільним рішенням у контексті реформ системи державного управління та під час формування стратегії державної політики у сфері освіти і науки.

Доречною, на нашу думку, є наукова позиція А. В. Старовойтова стосовно того, що реформи інституту державної служби в країнах спрямовані на досягнення таких цілей, як:

- ✓ баланс між політичними та адміністративними посадами;
- ✓ динаміка державної служби в поєднанні зі стабільністю;
- ✓ відкритість державної служби та якість надання публічних послуг з орієнтацією на потреби населення;
- ✓ створення недержавних структур та їх співпраця з урядом;
- ✓ децентралізація влади, за якої зміщується централізація державних програм на нижчі рівні управління;
- ✓ відповідальність за результат роботи, а не за процес її виконання;
- ✓ скорочення кількості державних службовців з одночасним встановленням розміру заробітної плати відповідно до результатів роботи [147], вищеперелічені цілі визначають сучасні потреби в реформуванні інституту державної служби в Україні, враховуючи особливості функціонування сфери освіти і науки.

На нашу думку, основні напрямки реформування державної служби в країнах Європейського Союзу, які визначила В. Г. Коновалова, повинні бути враховані при реформуванні системи державного управління в Україні, що в подальшому позитивно вплине на реалізацію адміністративно-правового статусу державних службовців сфери освіти і науки, з яких:

- ✓ підвищення гнучкості та ефективності систем державного управління, посилення її здатності швидко адаптуватися до зовнішнього середовища;

- ✓ підвищення відкритості державної служби з акцентом на розширення можливості доступу громадян і громадських організацій до діяльності державних органів;

- ✓ підвищення вимог до етичності та культури службової поведінки державних службовців;

- ✓ реалізація концепції «New Public Management», яка передбачає децентралізацію адміністративних одиниць, посилення змагальності, використання інструментів і механізмів, що успішно використовуються в усіх сферах суспільного життя;

- ✓ орієнтація діяльності чиновників на якість управління і на надання державних послуг громадянам;

- ✓ розроблення основ контрактної системи в державному управлінні;

- ✓ реформування фінансово-економічних основ системи державної служби [148].

Аналіз європейських реформ дає можливість визначити, які зміни в системі державного управління були б найбільш вдалими і результативними та які організаційно-правові засади можуть бути адаптовані в процесі проведення реформ в Україні, що позитивно вплине на реалізацію адміністративно-правового статусу державних службовців сфери освіти і науки. На нашу думку, в умовах сьогодення під час аналізу європейських реформ системи державного управління в провідних країнах світу доцільно акцентувати на таких аспектах, як:

- ✓ модель державної служби;

- ✓ законодавство з питань державної служби;

- ✓ напрями реформ;

- ✓ професійна підготовка державних службовців;

- ✓ службова кар'єра державних службовців.

Оскільки саме на механізм забезпечення адміністративно-правового статусу державного службовця впливають модель державної служби країни (кар'єрна, посадова чи змішана), в якій функціонує державний орган, де

працюють державні службовці; законодавство про державну службу, що регламентує правовий статус державного службовця в процесі здійснення ним своїх службових та посадових функцій; професійна підготовка, від якої залежать якість та результативність службової діяльності державних службовців; службова кар'єра, що реалізується державним службовцем упродовж роботи на державній службі, яка включає вступ на державну службу, просування по державній службі, припинення державної служби, юридичну відповідальність державних службовців.

3.2. Перспективи удосконалення адміністративно-правового статусу державних службовців системи державного управління сфери освіти і науки України

Досліджуючи реформи в системі державного управління, стратегій розвитку сфери освіти і науки, чинного законодавства України, що визначає адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки, та враховуючи міжнародний досвід, що регламентує адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців сфери освіти і науки в розвинених країнах світу, таких як Франція, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Великобританія та Литовська Республіка (досвід реформ системи державного управління якої є дуже цінним для України на сучасному етапі проведення реформ системи державного управління в Україні), доходимо висновку, що існує необхідність та актуальність удосконалення чинного законодавства України, допоміжних нормативно-правових актів і профільних організаційно-розпорядчих документів у сфері освіти і науки з метою забезпечення належного механізму реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців у системі державного управління сфери освіти і науки України.

Реформи в системі державного управління повинні бути спрямовані на створення в Україні нової європейської моделі публічної служби, повинен бути чітко сформований механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця всіх сфер та напрямів розвитку державної політики в Україні. Щодо сфери освіти і науки необхідно розробити такий механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, в якому будуть чітко регламентовані та передбачені актуальні організаційно-правові засади щодо:

1) посадових вимог, обов'язків, обмежень та юридичної відповідальності державних службовців (з метою запобігання порушенням чинного законодавства України та проявів протиправних дій, що спрямовані на нехтування зобов'язань стосовно конституційно-правових засад, щодо захисту основоположних прав і свобод, людини і громадянина в нашій країні), враховуючи особливості функціонування сфери освіти і науки, значна увага повинна приділятися саме принципу «професіоналізму» на державній службі;

2) механізмів добору (проведення конкурсної процедури та складання рейтингів кандидатів на вакантні посади державної служби), оцінювання службової діяльності, проектування програм професійного розвитку (індивідуальні програми професійного розвитку для державних службовців, враховуючи специфіку сфери освіти і науки, вимоги сьогодення щодо способів та засобів реалізації державної політики у сфері освіти і науки та необхідність підвищення рівня особистісно-професійних компетентностей державних службовців) та реалізації службової кар'єри державних службовців сфери освіти і науки;

3) системи мотивації, враховуючи особисті досягнення і здобутки державних службовців та їх вплив і значення для установи, підприємства або організації сфери освіти і науки, в якому державні службовці працюють безпосередньо та для розвитку сфери освіти і науки загалом.

Необхідність розроблення шляхів удосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця в системі державного управління загалом, враховуючи те, що адміністративно-правовий статус державних службовців сфери освіти і науки регламентується переважно законодавством України про державну службу, визначають також результати звітів за опитуваннями, які були проведені серед державних службовців в Україні впродовж 2018–2019 років, з яких необхідно зазначити:

1. Звіт із результатами опитування державних службовців на тему «Права людини в Україні», опитування було проведене з 14 серпня до 7 вересня 2018 року фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» на замовлення Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН) та у співпраці з ГО «Центр інформації про права людини» [150];

2. Звіт із результатами опитування працівників служб управління персоналом державних органів щодо виявлення потреб у наданні методичної допомоги у сфері управління людськими ресурсами, опитування було проведене в червні 2018 року Національним агентством України з питань державної служби з метою виявлення актуальних потреб в одержанні методичної допомоги з питань управління персоналом у державних органах [151];

3. Звіт із результатами щодо дослідження успіхів, проблем та ризиків динаміки реформування державної служби в Україні та організаційної культури згідно з опитуванням відкритого типу та глибинними інтерв'ю. Партнерами дослідження були асоціація «Професійний уряд», Київська школа економіки та Кабінет Міністрів України, дослідження проводились у 2019 році [152];

4. Звіт із результатами опитування щодо булінгу на державній службі, підготовлений Національним агентством державної служби в рамках підготовки «Концепції культури на державній службі» у 2019 році [153].

Принцип «професіоналізму» є основою європейської моделі державної служби в системі державного управління в провідних країнах світу, таких як

Франція, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Великобританія та Литовська Республіка. В законодавстві України зазначений принцип прописано в статті 4 «Принципи державної служби» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [23]. Саме реалізація вищезазначеного принципу є основою модернізації державної служби системи державного управління України відповідно до вимог Європейського Союзу, а враховуючи сферу освіти і науки, її специфіку та державне призначення принцип «професіоналізму» повинен бути ключовою правовою основою діяльності державних службовців сфери освіти і науки.

«Професіоналізм» є цільовою якістю, яка об'єктивується певними стандартами професійної діяльності і суб'єктивується особистістю в процесі професійного розвитку. Повинна бути чітко спланована стратегія професійного розвитку державних службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, яка повинна містити довгострокову орієнтацію на професійний розвиток (формування та вдосконалення ділових якостей, професійних знань, умінь та навичок з метою результативного виконання своїх посадових обов'язків і реалізації своїх прав та потенційних можливостей) і посадовий розвиток державних службовців [154], що є основою реалізації адміністративно правового статусу державного службовця сфери освіти і науки та визначенням перспективи просування по службі.

Професіоналізм як «цінність» доцільно розглядати в контексті поняття «інтелектуальна цінність» та з точки зору практичного прояву.

Професіоналізм як інтелектуальна цінність «являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності» [155; 156, с. 318].

З точки зору практичного прояву «професіоналізм – це оволодіння основами й глибинами якої-небудь професії» [155; 157, с. 826].

З 14 серпня до 7 вересня 2018 року фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» на замовлення Програми розвитку ООН в Україні

(ПРООН) та у співпраці з ГО «Центр інформації про права людини» було проведене опитування серед державних службовців на тему «Права людини в Україні». Взагалом соціологічне дослідження показало, що державні службовці найвище ставлять свободу, справедливість та безпеку – основоположні аспекти прав людини.

Одним із ключових питань якого було: «Які з принципів державної служби є найбільш значущими для вас як для державного службовця?».

Учасники опитування мали можливість вибрати не більше ніж три варіанти відповіді із переліку запропонованих варіантів відповідей, які на їх думку були найбільш актуальними та значущими в процесі виконання посадових та службових обов'язків. .

Результати відкритого соціального опитування серед державних службовців підрозділ «Цінності» наведено в процентному співвідношенні в таблиці 2.

Таблиця 2

| Цінності, що визначають зміст принципів державної служби в Україні | Процентне співвідношення результатів опитування серед державних службовців |
|---|--|
| Компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності | 61,9 % |
| Обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та способами, передбаченими Конституцією та законами України | 50,7 % |
| Забезпечення пріоритету прав людини та основоположних свобод відповідно до Конституції України | 46,3 % |
| Доброчесність | 29,9 % |
| Відданість та вірне служіння народу України | 28,4 % |
| Недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків | 23,1 % |

Результати цього опитування засвідчили, що серед принципів державної служби найбільш значущим для державних службовців є принцип «професіоналізму» [150], що полягає в першочерговій необхідності розроблення актуальних механізмів його забезпечення. На нашу думку, розроблення механізму забезпечення принципу «професіоналізму» повинне враховувати специфіку діяльності конкретно визначеної сфери державної політики в Україні, проводитися окремо в тісній співпраці Національного агентства України з питань державної служби з профільними Департаментами кадрового забезпечення центральних органів виконавчої влади конкретно визначеної сфери державної політики України в межах «Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р. [158] та з урахуванням інституційного розвитку центрального органу виконавчої влади, а потім передаватися до всіх підвідомчих департаментів, відділів, установ та організацій, що перебувають у підвідомстві центрального органу виконавчої влади.

Під час розроблення механізму забезпечення принципу «професіоналізму», який є основою реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців, доцільно застосувати позитивний досвід Литовської Республіки щодо розроблення механізму забезпечення принципу «професіоналізму» на державній службі. Основною проблемою в Литві на шляху до забезпечення принципу «професіоналізму» було створення «системи безперервного професійного розвитку державних службовців», яка повинна складатися з таких ключових елементів:

- 1) системи пошуку фахівців, здатних працювати в державних установах;
- 2) системи відбору фахівців для державних установ, які могли б обіймати певні посади і виконувати відповідні функції;

3) системи початкової підготовки для новопризначених державних службовців;

4) системи безперервного професійного розвитку на всіх рівнях й етапах державної служби, до якої буде входити система підвищення кваліфікації відповідно до конкретних обов'язків (знання та навички) ті цільова система підвищення кваліфікації (нові знання та навички);

5) системи оцінювання професійного розвитку на всіх рівнях та етапах державної служби;

6) системи перекваліфікації для фахівців у сфері державної служби [6, 7].

Для подолання вище перелічених проблем було ухвалене рішення про розроблення Стратегії з підготовки та професійного розвитку державних службовців Литовської Республіки, акцентуючи на таких ключових засадах, як:

- ✓ мета підготовки, яка повинна відповідати існуючим потребам та умовам сфери, в якій працюють державні службовці;

- ✓ постійний моніторинг за підготовкою державних службовців;

- ✓ залежність стратегічної мети підготовки від внутрішніх можливостей та потенціалу закладів, які забезпечують підготовку державних службовців;

- ✓ цілі підготовки та рівень підготовки повинен бути однаковим для всіх суб'єктів, які здійснюють підготовку державних службовців [145, 159].

У результаті цього вдалося забезпечити реалізацію механізму професійної підготовки та розвитку державних службовців відповідно до змістовного визначення принципу «професіоналізму», водночас удосконаливши адміністративно-правовий статус державних службовців.

На нашу думку, у сфері освіти і науки України потрібно розробити «Стратегію з підготовки та професійного розвитку державних службовців сфери освіти і науки», спираючись на досвід Литовської Республіки, щоб державні службовці освітянської сфери були впевнені в перспективі

кар'єрного розвитку та в позитивному результаті реалізації службової кар'єри.

На нашу думку, основні цілі щодо «професіоналізму» потрібно стимулювати ще на початкових етапах професійної підготовки майбутніх державних службовців, починаючи з навчання у вищих навчальних закладах освіти, зараховуючи диплом з відзнакою під час складання рейтингового списку кандидатів на вакантні посади після проведення останнього етапу конкурсу співбесіди з кандидатом, який претендує на зайняття вакантної посади державної служби, відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 648) [160].

Це дасть можливість збільшити інтерес до освіти та простимулює майбутніх державних службовців прикладати більше зусиль та старань у процесі одержання спеціальності, професійних компетентностей відповідно до спеціальності, з метою одержання диплома з відзнакою, який буде зараховано під час складання рейтингового списку кандидатів на посади державної служби.

Пропонуємо внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 648):

1. Пункт 20-1 замість редакції «Спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає інформацію, подану кандидатами для участі у конкурсі» викласти в такій редакції: «Спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає інформацію, подану кандидатами для участі в конкурсі, та формує список кандидатів на вакантну посаду, які мають

документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою».

2. Пункт 56 замість «Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування» викласти в такій редакції: «Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування, до загальної кількості балів кандидата додається 0,5 бала, якщо кандидат має документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою».

3. До Зведеної відомості середніх балів (додаток 8 до Порядку) (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 р. № 888) додати колонку з таким змістовим наповненням: «Наявність документа про підтвердження відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою» [160].

У процесі реалізації пріоритетних завдань державної кадрової політики доцільно посилити професійну підготовку державних службовців шляхом:

✓ забезпечення безперервного професійного навчання відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889;

✓ розроблення й оновлення змісту професійних програм, програм тематичних короткострокових семінарів з урахуванням суспільно-політичних змін у країні, пріоритетів державної політики, основних напрямів програми «Стратегія реформ – 2020», зокрема з питань управління змінами, європейської інтеграції, децентралізації влади, безпеки та оборони України, АТО, запобігання та протидії виявам корупції в органах влади, взаємодії з громадськістю, електронного врядування в органах державної влади, управління проектами, формування лідерства, навичок ведення переговорів, технології публічного виступу тощо;

✓ упровадження в процес підвищення кваліфікації управлінських кадрів європейських стандартів освіти, інноваційних моделей та інтерактивних методів навчання (тренінги, майстер-класи, обміни досвідом, практичні та виїзні заняття, «мозкові атаки», тематичні зустрічі, засідання «круглих столів», заняття в дистанційному режимі);

✓ забезпечення викладання навчальних тем і проведення консультацій вітчизняними та іноземними політиками, державними діячами, представниками органів державної влади й інститутів громадянського суспільства, науковими працівниками та провідними фахівцями-експертами;

✓ моніторингу навчальних потреб щодо підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

✓ соціологічних досліджень і моніторингу якості навчання з метою вивчення рівня задоволеності й узагальнення пропозицій щодо вдосконалення змісту навчання і технологій його реалізації;

✓ проведення наукових досліджень із проблем підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, вивчення, узагальнення та впровадження вітчизняного і зарубіжного досвіду їх професійного розвитку [161, с. 169–170; 162, с. 64]. Ми повністю підтримуємо необхідність посилення професійної підготовки в умовах проведення реформ системи державного управління та формування сучасної кадрової політики у сфері освіти і науки, яка б задовольняла вимоги сьогодення, але вважаємо, що водночас необхідно розробити дієвий алгоритм організаційних засад щодо реалізації професійної підготовки та процедур підвищення кваліфікації, які б відповідали першочерговим завданням і цілям діяльності державного органу, установи або організації, в яких вони запроваджуються, та не мали негативного впливу на якість і результативність роботи державних службовців.

Національне агентство України з питань державної служби з метою виявлення актуальних потреб в одержанні методичної допомоги з питань управління персоналом у державних органах у червні 2018 року проводило

опитування серед працівників служб управління персоналом державних органів щодо виявлення потреб у наданні методичної допомоги у сфері управління людськими ресурсами, результати якого засвідчили, що в процесі організації кадрової роботи фахівці департаментів та служб управління персоналом використовують додаткові методи управління персоналом, прямо не передбачені в законодавстві.

Аналізуючи зміст методів управління персоналом, підтримуємо наукову позицію, що методи управління персоналом у державних органах доцільно розглядати як «сукупність різноманітних способів і прийомів, використовуваних управлінським апаратом для активізації ініціативи і творчості всього персоналу в процесі практичної діяльності» [163, с.174] та підтримання належного психологічного клімату в колективі.

Метою використання додаткових методів управління персоналом на державній службі, що прямо не передбачені в законодавстві, повинно бути забезпечення ефективності та результативності праці державних службовців, узгоджена і спланована робота, що здійснюється на принципах поваги, взаємодопомоги та взаєморозуміння з метою успішного виконання функцій і завдань державними службовцями з урахуванням специфіки сфери, в якій вони працюють та забезпечують реалізацію державної політики.

На діаграмі рисунка 1 наведені додаткові методи управління персоналом, що прямо не передбачені в законодавстві, але їх активно використовують служби управління персоналом в органах державної влади.

**МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ, ЩО
ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ, АЛЕ
НЕ МАЮТЬ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ**

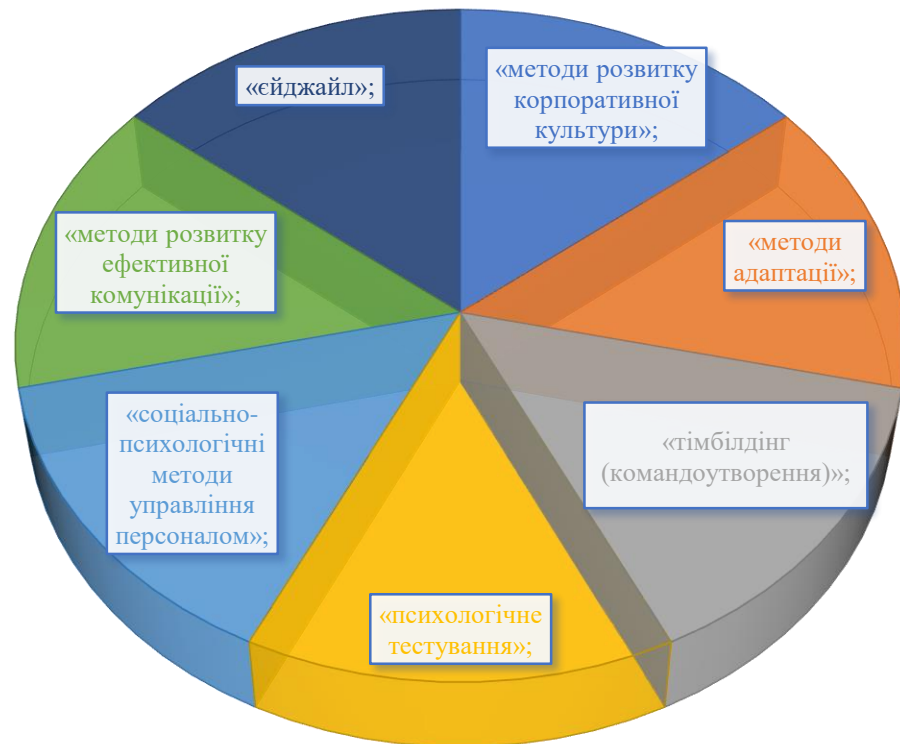


Рисунок 1

Діаграма «Методи управління персоналом, що використовуються на державній службі, але не мають нормативного закріплення»

Аналіз звіту з результатами опитування засвідчив, що мету використання фахівцями служб управління персоналом, передбачених законодавством методів та інструментів управління персоналом, розуміють 43,4 % респондентів, частково розуміють – 54,3 % респондентів, та 2,3 % – не розуміють, але у своїй практичній діяльності використовують додаткові методи та інструменти управління персоналом, що прямо не передбачені законодавством, але, на їх думку, можуть відповідати чинному законодавству України [151].

Проаналізувавши додаткові методи та інструменти управління персоналом, які прямо не передбачені законодавством, але, на думку

фахівців служб управління персоналом на державній службі, можуть відповідати чинному законодавству України та використовуватися під час організації кадрової роботи, доходимо висновку, що майже всі додаткові методи та інструменти управління персоналом на державній службі спрямовані на забезпечення нормального психологічного клімату в колективі та «психологічного здоров'я» державних службовців, для належного забезпечення яких потрібно чітко визначити в Законі України «Про державну службу» поняття «психологічного здоров'я» загальноприйнятого для всіх та розробити рекомендації щодо застосування додаткових методів управління персоналом і підтримання належного рівня психологічного здоров'я в колективі на державній службі.

Це забезпечить якість і результативність роботи державних службовців, зменшить кількість помилок у процесах застосування додаткових методів та інструментів управління персоналом, підніме імідж державної служби в усіх сферах державної політики, враховуючи і сферу освіти і науки.

Підтримуємо наукову думку С. І. Соколовського про те, що «психологічне здоров'я є специфічною складноінтегральною якістю індивіда, яка виникає та розвивається під впливом сукупності зовнішніх (соціальних, біологічних) і внутрішніх (психологічних) факторів, що обумовлюють різноманітні психологічні особливості її прояву у професійній діяльності» [164]. Але вважаємо, що для визначення поняття «психологічне здоров'я державного службовця» обов'язково потрібно враховувати нормативно-правові засади Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1018-р [165] та визначені норми психологічного здоров'я з урахуванням критеріїв оцінювання стану психологічного здоров'я, запропонованих Всесвітньою організацією охорони здоров'я, яка акцентує на таких критеріях стану психологічного здоров'я, як:

- ✓ взаємозв'язок в існуванні безперервності, постійності та ідентичності фізичного і психологічного «Я» в людини;
- ✓ подібність переживань в однотипних ситуаціях (відчуття турботи, підтримки, співпереживань та співчуття);
- ✓ критичне оцінювання самого себе та результату своєї діяльності;
- ✓ взаємозв'язок між психічними реакціями, силою і частотою впливів соціальних ситуацій та обставин;
- ✓ здатність до коригування та зміни власної поведінки, враховуючи ситуаційні обставини та їх наслідки;
- ✓ планування та реалізація власної діяльності [166].

Поняття «психологічне здоров'я» пропонуємо визначати як стабільний стан інтелектуально-емоційної сфери, що забезпечує адекватну поведінкову реакцію, з критичним оцінюванням самого себе, результату своєї діяльності та їх наслідків, що передбачають: відповідальне ставлення до посадових та службових обов'язків (активність, комунікативність, мотиваційність, самостійність в ухваленні правильних рішень (у рамках чинного законодавства)), протидію конфліктності, емоційну та стресову стійкість із додержанням організаційних та етичних норм і правил поведінки професійної культури на державній службі.

Пропонуємо внести зміни до частини 1 статті 2 «Визначення термінів» Закону України «Про державну службу», доповнивши її 11-м підпунктом, а саме визначенням терміна «психологічне здоров'я», виклавши термін у такій редакції «психологічне здоров'я – стабільний стан інтелектуально-емоційної сфери, що забезпечує адекватну поведінкову реакцію, з критичним оцінюванням самого себе, результату своєї діяльності та їх наслідків, що передбачають: відповідальне ставлення до посадових та службових обов'язків (активність, комунікативність, мотиваційність, самостійність в ухваленні правильних рішень (у рамках чинного законодавства)), протидію конфліктності, емоційну та стресову стійкість із додержанням організаційних

та етичних норм і правил поведінки професійної культури на державній службі».

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців є складним процесом, основою для планування службової кар'єри, що пливає на процес реалізації службової кар'єри та безпосередньо регламентує застосування заходів заохочення та стягнення щодо державних службовців, визначаючи при цьому правові засади адміністративно-правового статусу державного службовця в системі державного управління.

Під час проведення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки пропонуємо звертати увагу на такі організаційно-правові засади, як:

1) юридичний обов'язок керівника – організувати та провести процедуру оцінювання з додержанням принципів «об'єктивності», «достовірності», «доступності та прозорості», «взаємодії та поваги до гідності державного службовця», по можливості залучати до процедури оцінювання осіб які мають досвід роботи у сфері управління персоналом, мають практичний досвід роботи у сфері освіти і науки або освіту за спеціальністю «Практична психологія»;

2) урахування періодичності й термінів, упродовж яких обов'язково повинне бути проведене оцінювання;

3) комплексність та актуальність розроблених завдань, ключові показники яких повинні бути спрямовані на кінцевий результат і мету реалізації службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки;

4) актуальні вимоги до професійної кваліфікації з урахуванням категорії та рангу державної служби, відповідно до специфіки сфери освіти і науки;

5) відповідність особистісних якостей особи (ділових, соціальних, моральних та етичних якостей поведінки) тій сфері, в якій вона працює, сфері освіти і науки;

б) об'єктивність, незалежність та добросовісність під час узагальнення результатів і складання висновків щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки;

7) застосування засобів заохочення та преміювання до тих державних службовців сфери освіти і науки, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності;

8) під час проектування та складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності (індивідуальної програми професійного розвитку) пропонуємо акцентувати на компетентностях, спрямованих на розвиток цифрової грамотності, юридичної обізнаності, особистісного розвитку та професіоналізму державних службовців у сфері освіти і науки та по можливості стимулювати й заохочувати самоосвіту державних службовців.

Асоціація «Професійний уряд», Київська школа економіки та Кабінет Міністрів України проводили опитування щодо «дослідження успіхів, проблем та ризиків динаміки реформування державної служби в Україні та організаційної культури». Також Національним агентством України з питань державної служби в рамках підготовки концепції культури на державній службі було проведене опитування щодо булінгу на державній службі, дослідження проводили у 2019 році [152, 153].

На жаль, за допомогою опитувань виявили негативні результати, зафіксувавши прояви булінгу (мобінгу) на державній службі, серед державних службовців.

Булінг – це систематичне навмисне психологічне насильство з боку індивіда чи групи осіб, які мають певні переваги (фізичні, психологічні, адміністративні тощо) з певною особистою метою [153], «мобінгом» є ті самі дії, що і при булінгу, які вчиняються у формі гоніння, переслідування на робочому місці та мають на меті звільнення тієї особи, щодо якої вони вчиняються.

Серед найпоширеніших проявів булінгу державні службовці зазначили:

- ✓ неправомірні дії з метою навмисного обмеження або перешкоджання доступу до необхідної інформації;
- ✓ постійну необґрунтовану критику, невдоволення та незадовільну оцінку роботою з боку керівництва;
- ✓ надмірну та безпідставну прискіпливість із боку керівництва;
- ✓ соціальну ізоляцію в колективі, жарти, зауваження та коментарі сексуального змісту та характеру;
- ✓ безпідставну зміну чи погіршення умов роботи та відпочинку;
- ✓ вербальну агресію;
- ✓ несправедливе приписування успіхів іншим працівникам;
- ✓ відсутність та невизнання досягнень, результатів та успіхів у роботі;
- ✓ навмисні дії щодо пошкодження майна та інше [153].

Проаналізувавши зміст вищеперелічених діянь, необхідно зазначити, що беззаперечно, ці діяння є цькуваннями або навмисним психологічним насиллям (булінгом) на державній службі, що порушують основні права державних службовців, регламентовані законодавством про державну службу України.

У таблиці 3 подано інформацію щодо проявів булінгу на державній службі.

Таблиця 3

| Суб'єкт застосування заходів булінгу щодо державних службовців | Частота застосування заходів булінгу щодо державних службовців | Застосування булінгу щодо державних службовців з урахуванням категорії посади державної служби |
|---|--|--|
| Керівники вищого рівня та безпосередній керівник (52,2 %) зазначено середньо статистичні дані | Систематично (48,6 %) | Державні службовці, які займають посади категорії «А» (50 %) |
| Колеги зі структурного підрозділу (23,4 %) | Деякі рази (48 %) | Державні службовці, які займають посади категорії «Б» (60,4 %) |

| | | |
|---|------------------|---|
| Керівники, колеги з інших структурних підрозділів та державних органів, з якими здійснюється співпраця (12,9 %) зазначено середньо статистичні дані | Один раз (3,3 %) | Державні службовці, які займають посади категорії «В» (69,9 %). |
|---|------------------|---|

Проаналізувавши результати звіту та коментарі щодо одержаних результатів директора Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі Н. А. Алюшиної, яка на сьогодні займає посаду голови Національного агентства державної служби, підтримуємо її позицію щодо необхідності врахування зазначених результатів під час розроблення «Концепції культури на державній службі» [153].

А також вважаємо доцільним внести зміни до переліку дисциплінарних проступків, поданих у частині 2 статті 65 «Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» Закону України «Про державну службу». Пропонуємо 16-м підпунктом додати проступок «булінг (мобінг) на державній службі», що дасть можливість осіб, винних у застосуванні цькування під час виконання своїх службових та посадових обов'язків притягнути до дисциплінарної відповідальності. Це забезпечить збереження прав тих державних службовців, права яких були порушені у зв'язку із застосуванням до них проявів булінгу та сприятиме зменшенню показників прояву булінгу на державній службі.

Реформи в системі державного управління в усіх сферах, враховуючи і сферу освіти і науки, на нашу думку, необхідно проводити на основі запозичення позитивного міжнародного досвіду провідних країн світу, незважаючи навіть на різницю в моделях державної служби (кар'єрну, посадову чи змішану), з обов'язковим урахуванням умов децентралізації влади (раціонального розподілу прав та обов'язків між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування), а також на підставі додержання принципу «професіоналізму» як основи розвитку службової кар'єри,

оскільки це відбувається у Франції, Німеччині, Сполучених Штатах Америки, Великобританії та Литовській Республіці.

Адміністративно-правовий статус державного службовця (права, обов'язки, відповідальність, які пов'язані із службовою діяльністю та реалізуються в межах правового статусу державних службовців, повинні бути чітко регламентовані) та механізм реалізації адміністративно-правового статусу (оцінювання службової діяльності, підвищення кваліфікації, просування по службі та інше) повинні відповідати вимогам сьогодення та міжнародним стандартам функціонування державної служби, саме за таких умов Україна зможе підняти імідж державної служби на національному рівні а потім вступити до європейської спільноти та стати однією з провідних країн світу.

Висновки до розділу 3

Дослідження напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки, як складової частини системи державного управління дало можливість сформулювати такі висновки та пропозиції:

1. Проаналізовано європейські моделі публічної служби (кар'єрну, посадову і змішану, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей), одержано висновок, що більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Україна належить до кар'єрної моделі державної служби, що реалізується на правових засадах Конституції України з урахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування всіх сфер державного політики України. Установлено що, в Україні функціонує централізована закрита модель державної служби, в якій є чітко визначена організаційно-правова структура управління, державні органи влади із широким колом законодавчо закріплених повноважень,

центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України. Також передбачено єдину систему та форму оплати праці для державних службовців, з урахуванням посади і рангу державної служби, існує система лінійного підпорядкування та координації організації праці й кадрового забезпечення з чітко визначеними нормативно-правовими актами алгоритмом реалізації службової кар'єри в системі державного управління у сфері освіти і науки.

2. Визначено, що до основних критеріїв, які впливають на особливості формування моделі державної служби та державної політики у сфері освіти і науки, відносяться: 1) історичний процес розвитку системи державного управління, під якими мається на увазі становлення та розвиток процесу державотворення з урахуванням історичних, політичних, соціальних, культурних та економічних подій у країні; 2) специфіку правової системи, що регламентує нормативно-правові засади діяльності представників державного апарату, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; 3) державний устрій, оскільки політико-територіальна організація держави, що характеризується статусом її територіальних одиниць та формою правових відносин, безпосередньо впливає на такі ключові показники організаційно-правової діяльності, як сфера повноважень, відповідальність, контроль та субординація в системі державного управління.

3. З'ясовано, що адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців реалізується в рамках державної політики у сфері освіти і науки та моделі державної служби, та, і водночас важливу увагу необхідно приділяти інтерпретації змісту поняття «адміністративно-правовий механізм», ключовим елементом якого є «механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері освіти і науки».

4. Визначено: 1) особливості кар'єрної (закритої) моделі державної служби (Франція, Німеччина), з яких необхідно зазначити: нормативно

закріплені вимоги щодо рівня освіти та досвіду роботи; послідовне просування по службі за вислугою років; законодавчо закріплену систему оплати праці; принципи субординації, статутне або нормативне закріплення правил поведінки; 2) особливості посадової (відкритої) моделі державної служби (Сполучені Штати Америки), з яких необхідно зазначити: трудові відносини (на основі договору чи контракту); призначення на вакантні посади з урахуванням професійного потенціалу та професійного досвіду; відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи; 3) особливості змішаної моделі державної служби (Велика Британія, Литва): модель публічної служби, що поєднує ознаки кар'єрної моделі державної служби та посадової моделі державної служби, характерною ознакою якої є існування в кадровій системі переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби.

5. Установлено, що більшість розвинених країн світу реформує систему державного управління на основі моделей модернізації державного управління New Public Management (NPM – «нове державне управління») та Good Governance (GG – «ефективне управління»).

6. З'ясовано, що реформи в системі державного управління повинні бути спрямовані на створення в Україні нової європейської моделі публічної служби, а також повинен бути чітко сформований механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця всіх сфер та напрямів розвитку державної політики в Україні. Щодо сфери освіти і науки, необхідно розробити такий механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, в якому будуть чітко регламентовані та передбачені актуальні організаційно-правові засади щодо: 1) посадових вимог, обов'язків, обмежень та юридичної відповідальності державних службовців (з метою запобігання порушенням чинного законодавства України та проявам протиправних дій, спрямованих на нехтування зобов'язань стосовно конституційно-правових засад щодо захисту

основоположних прав і свобод людини і громадянина в нашій країні), враховуючи особливості функціонування сфери освіти і науки, значну увагу потрібно приділяти саме принципу «професіоналізму» на державній службі; 2) механізмів добору (проведення конкурсної процедури та складання рейтингів кандидатів на вакантні посади державної служби), оцінювання службової діяльності, проектування програм професійного розвитку (індивідуальних програми професійного розвитку для державних службовців, враховуючи специфіку сфери освіти і науки, вимоги сьогодення щодо способів та засобів реалізації державної політики у сфері освіти і науки та необхідність підвищення рівня особистісно-професійних компетентностей державних службовців) та реалізації службової кар'єри державних службовців у сфері освіти і науки; 3) системи мотивації, враховуючи особисті досягнення й здобутки державних службовців та їх вплив і значення для установи, підприємства або організації сфери освіти і науки, в яких державні службовці працюють, безпосередньо та для розвитку сфери освіти і науки загалом.

7. Установлено, що під час розроблення механізму забезпечення принципу «професіоналізму», який є основою реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців, доцільно застосовувати позитивний досвід Литовської Республіки.

8. Обґрунтовано необхідність внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 648): 1) пункт 20-1 замість редакції «Спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає інформацію, подану кандидатами для участі у конкурсі» викласти в такій редакції: «Спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає інформацію, подану кандидатами для участі в конкурсі,

та формує список кандидатів на вакантну посаду, які мають документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою»; 2) пункт 56 замість «Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування» викласти у такій редакції: «Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування, до загальної кількості балів кандидата додається 0,5 бала, якщо кандидат має документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою»; 3) до «Зведеної відомості середніх балів» (додаток 8 до Порядку) (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 р. № 888) додати колонку з таким змістовим наповненням: «Наявність документа про підтвердження відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою».

9. Обґрунтовано необхідність внести зміни до частини 1 статті 2 «Визначення термінів» Закону України «Про державну службу», доповнивши її 11-м підпунктом, а саме визначенням терміна «психологічне здоров'я», виклавши термін у такій редакції: «психологічне здоров'я - стабільний стан інтелектуально-емоційної сфери, що забезпечує адекватну поведінкову реакцію, з критичним оцінюванням самого себе, результату своєї діяльності та їх наслідків, що передбачають: відповідальне ставлення до посадових та службових обов'язків (активність, комунікативність, мотиваційність, самостійність в ухваленні правильних рішень (у рамках чинного законодавства)), протидію конфліктності, емоційну і стресову стійкість із додержанням організаційних та етичних норм і правил поведінки професійної культури на державній службі».

10. Запропоновано під час проведення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і

науки звертати увагу на такі організаційно-правові засади, як: 1) юридичний обов'язок керівника - організувати та провести процедуру оцінювання з додержанням принципів «об'єктивності», «достовірності», «доступності та прозорості», «взаємодії та поваги до гідності державного службовця», по можливості залучати до процедури оцінювання осіб, які мають досвід роботи у сфері управління персоналом, практичний досвід роботи у сфері освіти і науки або освіти за спеціальністю «Практична психологія»; 2) врахування періодичності й термінів, упродовж яких обов'язково повинне бути проведене оцінювання; 3) комплексність та актуальність розроблених завдань, ключові показники яких повинні бути спрямовані на кінцевий результат і мету реалізації службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки; 4) актуальні вимоги до професійної кваліфікації з урахуванням категорії та рангу державної служби, відповідно до специфіки сфери освіти і науки; 5) відповідність особистісних якостей особи (ділових, соціальних, моральних та етичних якостей поведінки) тій сфері, в якій вона працює, сфері освіти і науки; 6) об'єктивність, незалежність та добросовісність під час узагальнення результатів і складання висновків щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки; 7) застосування засобів заохочення та преміювання до тих державних службовців сфери освіти і науки, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; 8) під час проектування та складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності (індивідуальної програми професійного розвитку) акцентувати на компетентностях, спрямованих на розвиток цифрової грамотності, юридичної обізнаності, особистісного розвитку та професіоналізму державних службовців у сфері освіти і науки та по можливості стимулювати й заохочувати самоосвіту державних службовців.

11. Обґрунтовано доцільність внести зміни до переліку дисциплінарних проступків, поданих у частині 2 статті 65 «Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності»

Закону України «Про державну службу», де 16-м підпунктом додати проступок «булінг (мобінг) на державній службі», що дасть можливість винних осіб у застосуванні цькувань під час виконання своїх службових та посадових обов'язків притягнути до дисциплінарної відповідальності, водночас забезпечити права тих державних службовців, права яких були порушені у зв'язку із застосуванням до них проявів булінгу, і, як наслідок, - зменшення показників прояву булінгу на державній службі.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведені теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – удосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Установлено, що реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є складовими частинами процесу розбудови та змін в Україні, як у демократичній, правовій і соціальній державі та впливає на всі сфери державної політики України. Реформа сфери освіти і науки є надзвичайно важливою. Очевидно, що сьогодні українська освіта і наука не відповідає ані сучасним запитам із боку особистості та суспільства, ані потребам економіки, ані світовим тенденціям. Саме тому розпочато системну трансформацію сфери, основна мета якої – нова висока якість освіти на всіх рівнях: від початкової школи – до закладів вищої освіти. Питання децентралізації в Україні стало актуальним у результаті неналежного розподілу управлінських функцій і повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів у різних сферах державної політики.

Визначено, що децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютного характеру. Потрібно чітко розмежувати повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, за органами державної влади на місцях залишити повноваження щодо координації та контролю за діями органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів.

З'ясовано, що в результаті реформування повинна бути прозора система державного управління, яка зможе гарантувати належне впровадження політичних рішень та правових норм, орієнтована на

раціональне використання фінансових ресурсів та створення професійного інституту державної служби в Україні.

Обґрунтовано, що систему державного управління необхідно розглядати як складну, багаторівневу соціальну систему з цілеспрямованою взаємодією суб'єкта та об'єкта управління, метою діяльності яких є ухвалення, реалізація та виконання рішень, що забезпечують функціонування системи державного управління на підставі чинного законодавства України та на основі відносин підпорядкування з додержанням принципів поєднання централізації та децентралізації влади, ключовими елементами якої є суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організувальним впливом держави; управлінська діяльність, тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі й зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління.

Зазначено що у зв'язку з постійними змінами в чинному законодавстві України під час проведення аналізу історико-правового розвитку інституту державної служби необхідно визначитися з актуальним критерієм оцінювання, який буде основою історико-правової характеристики інституту державної служби. Для того щоб визначити цей критерій, необхідно звернутися до нової реакції Закону України «Про державну службу» та визначити, як саме на момент складання історико-правової характеристики подається визначення державної служби України в зазначеному нормативно-правовому акті. Державна служба повинна будуватися на наукових засадах, ураховуючи сукупність суб'єктивних і об'єктивних чинників. А саме дослідження історико-правового аспекту розвитку інституту державної служби дасть можливість оцінити позитивні й негативні аспекти змін з урахуванням попереднього досвіду, адже основна мета реформ полягає в утворенні такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадян, що дасть можливість сформувати

владу абсолютно нової якості, владу більш прозору, більш відповідальну, більш моральну, яка діє в інтересах народу; пріоритетом державної політики повинна стати професіоналізація державної служби, насамперед через систему професійного навчання державних службовців.

Поняття «державна служба у сфері освіти і науки» визначено як публічну, політично неупереджену, професійно-трудова діяльність, що практично спрямована на виконання завдань і функцій держави конкретно визначеним державним органом, установою, організацією або іншою державною структурою, що має відповідний адміністративно-правовий статус у системі державного управління.

Доведено, що державна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове результативне та гуманне державне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу, надати державному управлінню системного характеру, програмно-цільового підходу і забезпечити належне надання послуг людині, громадянину та усім інститутам громадянського суспільства відповідно до вимог чинного законодавства. Водночас державна служба як організаційний та правовий інститут повинна забезпечувати стабільність гуманізму соціального управління та відігравати роль стабілізатора суспільно-політичного життя.

Обґрунтовано, що існуюча система законодавства України про державну службу ще неповною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях та забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави відповідно до вимог ЄС, саме тому потрібно розглянути питання про оновлення системи національного законодавства, про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів.

Визначено, що адміністративно-правовий статус державного службовця сфери освіти і науки тісно пов'язаний із посадою, яку особа

обіймає в органі державної влади, та правовим статусом державного службовця. Серед ключових елементів правового статусу державного службовця сфери освіти і науки законом виділені основні права та обов'язки державних службовців, особливості їх юридичної відповідальності (дисциплінарної та матеріальної). Окремо виділені обмеження, пов'язані з призначенням на посаду державної служби, оплата праці, заохочення та соціальні гарантії.

Доведено, що зміст адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки може змінюватися; державні службовці можуть одержувати додаткові права та повноваження; для них можуть установлюватися особливі умови проходження служби, але здійснення правопорушень державними службовцями завжди тягне за собою юридичну відповідальність у вигляді застосування заходів державного примусу каральної спрямованості та втрат правопорушником особистого, організаційного чи матеріального характеру.

Визначено, що проблема корупційних проявів серед державних службовців сфери освіти і науки є на сьогодні актуальною, адже саме державні службовці займають посади державної служби в органах державної влади та здійснюють установлені для цих посад повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу. Нажаль, державна служба характеризується як одна з найбільш сприятливих сфер для виникнення корупції та корупційних ризиків.

Під наявністю дискреційних повноважень мається на увазі можливість діяти на власний розсуд, наприклад: обирати одну з декількох запропонованих у проекті нормативно-правового акта форм реагування на юридичний факт; можливість органу на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації; можливість обрати форму реалізації своїх повноважень та інше.

Зазначено, що для усунення корупційних ризиків необхідно: забезпечити належну кадрову політику в державному органі із систематичним контролем із боку керівника; удосконалити нормативно-правову базу, яка буде чітко врегульовувати діяльність відповідних посадових осіб та державних органів, всебічно використовувати інформаційні технології та засоби масової інформації.

Доведено, що юридична відповідальність державних службовців сфери освіти і науки безпосередньо залежить від умов, в яких проходить державна служба, особливостей адміністративно-правового статусу державного службовця, а також може визначатися суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією. Цивільно-правова відповідальність як складовий елемент правового статусу державного службовця в системі державного управління спрямована на виконання: компенсаційної функції, сутність якої полягає у відновленні стану, що існував до порушення суб'єктивного права, а в разі неможливості такого відновлення – грошового чи іншого відшкодування завданої шкоди; виховної функції, сутність якої полягає у попередженні таких цивільно-правових порушень у майбутньому, як із боку правопорушника, так і з боку інших учасників правовідносин; стимулювальної, що розкриває позитивний аспект відповідальності та полягає в тому, що встановлення в законодавстві цивільно-правової відповідальності стимулює інших учасників до належної поведінки.

Визначено, що службова кар'єра є ключовим елементом державної служби, оскільки безпосередньо супроводжує фактично всі провідні субінститути інституту державної служби (вступ на державну службу, просування по державній службі, правовий статус державного службовця, припинення державної служби, юридичну відповідальність державних службовців тощо).

Під поняттям «службова кар'єра державного службовця» необхідно розуміти довготривалий організований процес просування по службі державного службовця з урахуванням особистісних якостей державного

службовця, його досвіду, професійності, компетенції, кваліфікації, який розпочинається з моменту прийняття на державну службу, з подальшим переміщенням працівника по службі, шляхом зайняття ним більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому більш високого рангу, з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються, яка закінчується у зв'язку з припиненням державної служби.

Доведено, що в органах державної влади та місцевого самоврядування в межах дії чинного законодавства та з метою реформування державної служби до вимог Європейського Союзу повинні здійснити комплекс організаційних заходів, пов'язаних з: оцінюванням професійних можливостей наявного персоналу; забезпеченням проведення конкурсного відбору кадрів; створенням повноцінного кадрового резерву; підготовкою та підвищенням кваліфікації; об'єктивним оцінюванням роботи державних службовців; проведенням інших процедур із метою надання більш широких можливостей для реалізації здібностей працівників на державній службі.

Розтлумачуючи процеси, що впливають на ефективність кадрового потенціалу та оцінювання службової діяльності державних службовців і працівників органів публічної влади, потрібно розкрити зміст та ознаки таких понять, як «оцінка персоналу», «атестація персоналу», «оцінка державних службовців» та «атестація державних службовців», на підставі яких було розкрито поняття та процедуру оцінки результатів службової діяльності державних службовців, яка на сьогодні має законодавче вираження та застосовується майже в усіх органах державної влади.

Під час визначення ефективності й результативності державної служби та проведення процедури «оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» необхідно звертати увагу на такі ознаки, як юридичний обов'язок, періодичність, комплексність, професійну кваліфікацію з урахуванням категорії та рангу державної служби, особистісні якості (ділові, соціальні, моральні та етичні якості поведінки) та

рівень психологічного здоров'я, відповідність щодо займаної посади та оплати праці.

Під ознакою «рівень психологічного здоров'я» автор має на увазі оцінювання рівня відповідальності, самостійності та активності, оцінювання рівня конфліктності та стресостійкості у най різноманітніших сферах життя і діяльності.

Оцінюванню результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки підлягає оцінювання результативності, ефективності та якості, які повинні бути визначені з урахуванням посадових обов'язків державного службовця як підстави для оцінювання фактичних результатів службової діяльності. Результати оцінювання діяльності державних службовців є підставою для ухвалення рішення щодо їх преміювання та планування службової кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні, адже метою оцінювання результатів службової діяльності державних службовців сфери освіти і науки є визначення якості виконання державними службовцями поставлених завдань, а також ухвалення рішення щодо преміювання і планування службової кар'єри окремо щодо кожного державного службовця, який проходить процедуру оцінювання результатів службової діяльності.

Проаналізовано європейські моделі публічної служби (кар'єрну, посадову і змішану, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей), одержано висновок, що більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Україна належить до кар'єрної моделі державної служби, що реалізується на правових засадах Конституції України з урахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування всіх сфер державного політики України. Установлено, що в Україні функціонує централізована закрита модель державної служби, в якій є чітко визначена організаційно-правова структура управління, державні органи влади із широким колом законодавчо закріплених повноважень,

центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України.

Також передбачено єдину систему та форму оплати праці для державних службовців з урахуванням посади та рангу державної служби, існує система лінійного підпорядкування та координації організації праці й кадрового забезпечення з чітко визначеним нормативно-правовими актами алгоритмом реалізації службової кар'єри в системі державного управління у сфері освіти і науки.

Визначено, що до основних критеріїв, які впливають на особливості формування моделі державної служби та державної політики у сфері освіти і науки, відносять: 1) історичний процес розвитку системи державного управління, під якими мається на увазі становлення та розвиток процесу державотворення з урахуванням історичних, політичних, соціальних, культурних та економічних подій у країні; 2) специфіку правової системи, що регламентує нормативно-правові засади діяльності представників державного апарату, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; 3) державний устрій, оскільки політико-територіальна організація держави, що характеризується статусом її територіальних одиниць та формою правових відносин, безпосередньо впливає на такі ключові показники організаційно-правової діяльності, як сфера повноважень, відповідальність, контроль та субординація в системі державного управління.

З'ясовано, що адміністративно-правовий механізм забезпечення правового статусу державних службовців реалізується в рамках державної політики у сфері освіти і науки та моделі державної служби, і водночас важливу увагу необхідно приділяти інтерпретації змісту поняття «адміністративно-правовий механізм», ключовим елементом якого є «механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері освіти і науки».

Визначено: 1) особливості кар'єрної (закритої) моделі державної служби (Франція, Німеччина), з яких необхідно зазначити: нормативно закріплені вимоги щодо рівня освіти та досвіду роботи; послідовне просування по службі за вислугою років; законодавчо закріплену систему оплати праці; принципи субординації, статутне або нормативне закріплення правил поведінки; 2) особливості посадової (відкритої) моделі державної служби (Сполучені Штати Америки), з яких необхідно зазначити: трудові відносини (на основі договору чи контракту); призначення на вакантні посади з урахуванням професійного потенціалу та професійного досвіду; відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи; 3) особливості змішаної моделі державної служби (Велика Британія, Литва): модель публічної служби, що поєднує ознаки кар'єрної моделі державної служби та посадової моделі державної служби, характерною ознакою якої є існування в кадровій системі переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби.

Установлено, що більшість розвинених країн світу реформує систему державного управління на основі моделей модернізації державного управління: New Public Management (NPM – «нове державне управління») та Good Governance (GG – «ефективне управління»).

З'ясовано, що реформи в системі державного управління повинні бути спрямовані на створення в Україні нової європейської моделі публічної служби, а також повинен бути чітко сформований механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця усіх сфер та напрямів розвитку державної політики в Україні. Щодо сфери освіти і науки необхідно розробити такий механізм реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, в якому будуть чітко регламентовані та передбачені актуальні організаційно-правові засади щодо: 1) посадових вимог, обов'язків, обмежень та юридичної відповідальності державних службовців (з метою запобігання порушенням чинного законодавства

України та проявам протиправних дій, спрямованих на нехтування зобов'язань стосовно конституційно-правових засад щодо захисту основоположних прав і свобод, людини і громадянина в нашій країні), враховуючи особливості функціонування сфери освіти і науки, значну увагу потрібно приділяти саме принципу «професіоналізму» на державній службі; 2) механізмів добору (проведення конкурсної процедури та складання рейтингів кандидатів на вакантні посади державної служби), оцінювання службової діяльності, проектування програм професійного розвитку (індивідуальних програм професійного розвитку для державних службовців, враховуючи специфіку сфери освіти і науки, вимоги сьогодення щодо способів та засобів реалізації державної політики у сфері освіти і науки та необхідність підвищення рівня особистісно-професійних компетентностей державних службовців) і реалізації службової кар'єри державних службовців сфери освіти і науки; 3) системи мотивації, враховуючи особисті досягнення й здобутки державних службовців та їх вплив і значення для установи, підприємства або організації сфери освіти і науки, в яких державні службовці працюють, безпосередньо та для розвитку сфери освіти і науки загалом.

Установлено, що під час розроблення механізму забезпечення принципу «професіоналізму», який є основою реалізації адміністративно-правового статусу державних службовців, доцільно застосувати позитивний досвід Литовської Республіки щодо розробки механізму забезпечення принципу «професіоналізму» на державній службі.

Обґрунтовано необхідність внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 648): 1) пункт 20-1 замість редакції «Спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає інформацію, подану кандидатами для участі у конкурсі»

викласти в такій редакції: «Спеціальний структурний підрозділ НАДС або служба управління персоналом державного органу, в якому проводиться конкурс, розглядає інформацію, подану кандидатами для участі в конкурсі, та формує список кандидатів на вакантну посаду, які мають документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою»;

2) пункт 5б замість «Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування» викласти в такій редакції: «Загальна кількість балів кандидата визначається шляхом додавання середніх балів, виставлених у зведеній відомості середніх балів за формою згідно з додатком 8 за кожною окремою вимогою до професійної компетентності, та балів за результатами тестування, до загальної кількості балів кандидата додається 0,5 бала, якщо кандидат має документ про підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою»;

3) до Зведеної відомості середніх балів (додаток 8 до Порядку) (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 р. № 888) додати колонку з таким змістовим наповненням: «Наявність документа про підтвердження відповідного ступеня вищої освіти з відзнакою».

Обґрунтовано необхідність внести зміни до частини 1 статті 2 «Визначення термінів» Закону України «Про державну службу», доповнивши її 11-м підпунктом, а саме визначенням терміна «психологічне здоров'я», виклавши термін у такій редакції: «психологічне здоров'я – стабільний стан інтелектуально-емоційної сфери, що забезпечує адекватну поведінкову реакцію, з критичним оцінюванням самого себе, результату своєї діяльності та їх наслідків, що передбачають: відповідальне ставлення до посадових та службових обов'язків (активність, комунікативність, мотиваційність, самостійність в ухваленні правильних рішень (у рамках чинного законодавства)), протидію конфліктності, емоційну і стресову

стійкість із додержанням організаційних та етичних норм і правил поведінки професійної культури на державній службі».

Запропоновано під час проведення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки, звертати увагу на такі організаційно-правові засади, як: 1) юридичний обов'язок керівника – організувати та провести процедуру оцінювання з додержанням принципів «об'єктивності», «достовірності», «доступності та прозорості», «взаємодії та поваги до гідності державного службовця», по можливості залучати до процедури оцінювання осіб, які мають досвід роботи у сфері управління персоналом, практичний досвід роботи у сфері освіти і науки або освіти за спеціальністю «Практична психологія»; 2) врахування періодичності й термінів, упродовж яких обов'язково повинне бути проведене оцінювання; 3) комплексність та актуальність розроблених завдань, ключові показники яких повинні бути спрямовані на кінцевий результат і мету реалізації службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки; 4) актуальні вимоги до професійної кваліфікації з урахуванням категорії та рангу державної служби, відповідно до специфіки сфери освіти і науки; 5) відповідність особистісних якостей особи (ділових, соціальних, моральних та етичних якостей поведінки) тій сфері, в якій вона працює, сфері освіти і науки; 6) об'єктивність, незалежність та добросовісність під час узагальнення результатів і складання висновків щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в сфері освіти і науки; 7) застосування засобів заохочення та преміювання до тих державних службовців сфери освіти і науки, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; 8) під час проектування та складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності (індивідуальної програми професійного розвитку) акцентувати на компетентностях, спрямованих на розвиток цифрової грамотності, юридичної обізнаності, особистісного розвитку та

професіоналізму державних службовців у сфері освіти і науки та по можливості стимулювати та заохочувати самоосвіту державних службовців.

Обґрунтовано доцільність внести зміни до переліку дисциплінарних проступків, викладених у частині 2 статті 65 «Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» Закону України «Про державну службу», 16-м підпунктом додати проступок «булінг (мобінг) на державній службі», що дасть можливість винних осіб у застосуванні цькувань під час виконання своїх службових та посадових обов'язків притягнути до дисциплінарної відповідальності, водночас забезпечити права тих державних службовців, права яких були порушені у зв'язку із застосуванням до них проявів булінгу, і, як наслідок, – зменшення показників прояву булінгу на державній службі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Прокопенко Л. Л., Шабатіна І. А. Публічна служба в країнах ЄС. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
3. Михайловська Є. В. Реформа державного управління та політика у сфері децентралізації влади в Україні. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 23–24 травня 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. С. 107–111.
4. Реформа освіти та науки : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-osviti>.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011 Т. 1. С. 748.
7. Бабич О. М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 12. С. 109–113.
8. Децентралізація влади. Реформа освіти : веб-сайт. URL: <https://old.Decentralization.gov.ua/reforms/item/id/1>.
9. Бабич О. М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України : підручник / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. Київ : Центр політико-правових реформ, 2012. С. 212.

11. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80?lang=uk#Text>.

12. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти : монографія / Г. Г. Динис та ін.; за заг. наук. ред. М. В. Савчина. Ужгород : ТИМПАНИ, 2015. С. 216.

13. Боговіс Є. В. Історико-правові етапи становлення та розвитку інституту державної служби України в системі державного управління України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 18–19 травня 2017 р.). Суми, 2017. Ч. 2. С. 23–27.

14. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 12–13, 239.

15. Баришніков В. М. Інститут державної служби проходження державної служби : навч.-метод. посіб. Київ : ІПК ДСЗУ, 2010. С. 12.

16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 144.

17. Энциклопедический социологический словарь / под ред. Г. В. Осипова. Москва, 1995.

18. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 1999. С. 27.

19. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. С. 46.

20. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 7–8.

21. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. С. 76–134.

22. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2009. С. 6–152.

23. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

24. Боговіс Є. В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Ужгород, 2017. № 43, т. 2. С. 33–37.

25. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1.- 5.

26. ПСРЛ : в 9 т. Летописный сборник, именуемый Патриаршею или Никоновскою летописью. Санкт-Петербург, 1862. С. 9.

27. Вілкул Т. Л. Руська правда : веб-сайт. URL: http://www.history.org.ua/termin=Ruska_pravda.

28. Приєднання Русі. Велике князівство Литовське історія : веб-сайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Велике_князівство_Литовське.

29. Любавский М. Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства. Москва, 1892. С.77–79.

30. Бершадский С. Литовский статут и польская конституция. Санкт-Петербург : Москва, 1893. С. 30–31.

31. Освіта і культура України часів Литовського князівства і Речі Посполитої : веб-сайт. URL: <https://studfile.net/preview/5110551/page:33>.

32. Косвен М. О. К вопросу о военной демократии. *Проблемы истории первобытного общества*. Москва, 1969. С. 251–252.

33. Нові процеси в духовному житті: реформування церкви та освіти, розвиток науки в козацьку добу. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/culture/10552/> (назва з екрана).

34. Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах. *ЗЗ України*. 1923. Ч. 4. Ст. 93.

35. Обращение Президиума Центрального исполнительного комитета СССР ко всем народам и правительствам мира в связи с образованием Союза Советских Социалистических Республик. 13 июля 1923 г. *Образование СССР* : сб. док. 1917–1924. Москва, 1949. С. 399.

36. Положення про сільські ради. *Вісті ВУЦВК*. 1925. № 259.

37. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1991–2000. (Пам'ятки історичної думки України). Т. 4. Репринтне відтворення другого розширеного видання (Київ, Львів, 1907), 1993. С. 19, 535.

38. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>.

39. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

40. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

41. Міністерство освіти і науки України. URL: https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Міністерство_освіти_і_науки_України (назва з екрана).

42. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

43. Адміністративно-правові засади забезпечення якості освіти в Україні. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-3369/> (назва з екрана).

44. Реформа освіти та науки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-osviti> (назва з екрана).

45. Науково-практичний коментар до нового законодавства про державну службу / Київський центр науково-технічної та економічної інформації. Київ : Київський центр науково-технічної та економічної інформації, 2012. С. 335.

46. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / авт. кол.: Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко та ін. – Київ : НАДУ, 2010. С. 44.

47. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. С. 472.

48. Государственный служащий современной России : социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций. Региональный уровень / В. Т. Игнатъев, С. О. Майборода, А. В. Понделков, А. М. Старостин. Ростов-на-Дону : Феникс, 1997. С. 438.

49. Коваль Л. П. Адміністративне право : підручник. Київ : Основа, 1996. С. 208.

50. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудоких відносин в Україні. Харків : Вид-во НУВС, 2004. С. 337.

51. Дубенко С. Д. Державна служба в Україні : посібник. Київ : УАДУ, 1998. С. 188.

52. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. Москва : Юристъ, 2006. С. 301.

53. Нормативно-правові засади діяльності Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/misiya-ta-funksiyi> (назва з екрана).

54. Департамент кадрового забезпечення Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/departamenti-ta-upravlinnya/departament-kadrovogo-zabezpechennya#:~:text=> (назва з екрана).

55. Інформація про організаційну структуру Міністерства освіти і науки України. Набір даних містить інформацію про розгорнуту структуру МОН: назви структурних підрозділів, назви та кількість штатних одиниць.
URL: <https://data.gov.ua/dataset/eea2cc68-5f3e-4251-9df8-97c1c31b1656/resource/5398155e-fd1c-45e2-bc1e-652b150c6fcd/download/informatsiia-pro-organizatsiinu-struk> (назва з екрана).

56. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

57. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

58. Сурай І. Посади в системі державного управління України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. С. 60. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/2011-1-9.pdf>.

59. Реформа державної служби у питаннях та відповідях : практ. посіб. для керівн. служб упр. персоналом / М. Канавець та ін. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. С. 176.

60. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні : науково-практичний посібник. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Ключев та ін. Харків : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. С. 309.

61. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. д-ра. екон. наук, проф. Н. Л. Гавкалової. Харків : Вид. ХНЕУ, 2012. С. 328.

62. Система законодавства України. URL: https://pidru4niki.com/70664/pravo/sistema_zakonodavstva (назва з екрана).

63. Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики) : автореф. дис. .. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005. С. 21.

64. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text>.

65. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80#Text>.

66. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text>.

67. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text>.

68. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 № 905-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-%D1%80#Text>.

69. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 844-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-%D1%80#Text>.

70. Плоский К. В., Калиновська І. С. Адаптація в Україні зарубіжного досвіду оцінки потреб у навчанні кадрів публічного управління. *Вісник*

Чернігівського техн. ун-ту. URL: <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&ru&j=5&id=51>.

71. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради*. 1993. № 52. Ст. 490.

72. Боговіс Є. В. Правові засади функціонування державної служби та діяльності державних службовців у системі державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Херсон, 2017. № 4, т. 1. С. 118–121.

73. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229, редакція від 25.03.2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>.

74. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016. № 243, редакція від 25.03.2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>.

75. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016. № 246, редакція від 20.07.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

76. Про затвердження Питання оплати праці працівників державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15, редакція від 30.05.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/15-2017-%D0%BF>.

77. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 448, редакція від 22.07.2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>.

78. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n5>.

79. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

80. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.

81. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.

82. Боговіс Є. В. Правова сутність інституту державної служби України. *Актуальні питання правових наук в сучасних умовах* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 27 лютого 2017 р.). Черкаси, 2017. С.66–69.

83. Боговіс Є. В. Права та обов'язки державного службовця, як один із ключових елементів адміністративно-правового статусу державного службовця в системі державного управління. *Збірник тез круглого столу, присвячений 68-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини*. (м. Київ, 9 грудня 2016 р.). Київ, 2016. С. 171–175.

84. Старилов Ю. Н. Служебное право. Київ : Абрис, 2003. С. 318.

85. Дьомін О. В., Леліков Г. С., Сороко В. М. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби. *Вісник державної служби України*. 2001. № 2. С. 65–84.

86. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посібник. 3-тє вид., змінене і доп. Київ, 2010. С. 74.

87. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т Держ. податкової служби України. Ірпінь : [б.в.], 2009. С. 20.

88. Михайловська Є. В. Корупційні ризики, які негативно впливають на діяльність державних службовців у системі державного управління. *Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 166–168.

89. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/1700-18>.

90. Корупційні ризики в діяльності державних службовців :
Роз'яснення Мін'юст України від 12.04.2011. URL:
http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n_0026323-11.

91. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація,
методологія оцінки, заходи усунення. *Кримінально-правові та
кримінологічні засади протидії корупції* : зб. тез доп. V Міжнар. наук.-практ.
конф. (31 берез. 2017 р., м. Харків, Україна) / МВС України, Харків. нац. ун-
т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС, 2017. С. 228.

92. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / авт. кол.:
А. М. Михненко (кер. авт. кол.), Р. П. Марчук, А. М. Мудров та ін. ; за ред.
А.М. Михненка. Київ : НАДУ, 2010. С. 55–81.

93. Михайловська Є. В. Цивільно-правова відповідальність, як
складовий елемент правового статусу державного службовця в системі
державного управління. *Реформування правової системи в контексті
євроінтеграційних процесів* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч.
(м. Суми, 18–19 травня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 2. С. 86–90.

94. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при
Прези- дентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю.
Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. Київ ; Одеса :
НАДУ, 2013. Т. 2. С. 348.

95. Кузьменко О. В., Гурій Т. О. Адміністративно-процесуальне право
України : підручник за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2007. С. 416.

96. Хомик В. М. Особливості юридичної відповідальності державних
службовців. 2016, лютий. URL: [http://www.turadm.gov.ua/reformy-v-ukraini/
item/2721-osoblyvosti-yurydychnoyi-vidpovidal-nosti-derzhavnyh-sluzh-bovciv](http://www.turadm.gov.ua/reformy-v-ukraini/item/2721-osoblyvosti-yurydychnoyi-vidpovidal-nosti-derzhavnyh-sluzh-bovciv).

97. Канзафарова І. С. Матеріальний зміст і процесуальна форма
цивільного права на захист: окремі теоретичні аспекти. *Південноукраїнський
правничий часопис*. 2006. № 1. С. 103-105.

98. Венедиктов В. С., Іншин М. І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : наук.-практ. посіб. / Національний університет внутрішніх справ. Харків : НУВС, 2003. С. 188.

99. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 39 с.

100. Серьогін С. М., Артеменко Н. Ф. Кар'єра державного службовця / *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. Дніпропетровськ, 2011. С. 194–196.

101. Старилов Ю. М. Служебное право : учебник. Москва : Изд-во «БЕК», 1996. 698 с.

102. Kobzeva T., Mykhailovska Ye. Official career in the state administration system in the conditions of the state service reform in accordance with the European Union requirements. *Legea Si Viate*. Republica Moldova, 2018. № 7/2, vol. 319. P. 47–51.

103. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

104. Михайловська Є. В. Службова кар'єра державних службовців сфери освіти і науки в системі державного управління України. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.). Суми, 2020. Ч. 2. С. 125–128.

105. Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» / авт. кол.: Н. Г. Протасова, С. В. Крисюк, Т. О. Лукіна та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2012. 6 с.

106. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>.

107. Михайловська Є. В. Оцінка результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки з огляду адміністративно-правового статусу державних службовців в системі державного управління України. Правові горизонти / *Legal horizons*. Суми, 2020. № 22, т. 35. С. 70–74.

108. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). Київ : НАДУ, 2012. 72 с.

109. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. Київ : Фенікс, 2011. 268 с.

110. Цыпкин Ю. А. Управление персоналом : учеб. пособие для вузов. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 446 с.

111. Хныкин Г. В. Аттестация работников: нормативные акты и практика их применения. *Трудовое право*. 1999. № 4. С. 11.

112. Полетаев Ю. Н. Аттестация работников: правовое регулирование, организационные вопросы. Москва : Проспект, 2000. 112 с.

113. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 296 с.

114. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text>.

115. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>.

116. Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>.

117. Неліпа Д. В. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2014. Вип. 1. С. 55–62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_9.

118. Бабічев А. В. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти. *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 2. С. 192–200. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_2_31.

119. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. С. 87–97. URL: <http://www.law-property.in.ua/images/books/aruvsu.pdf>.

120. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

121. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

122. Карпа М. І. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 227–233. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_27.

123. Прокопенко Л., Шабатіна І. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2008. № 1. URL: <http://www.dridu>.

124. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби. *Державне управління*. 2014. № 1. С. 41–45.

125. Le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. URL: <https://www.education.gouv.fr/le-ministre-de-l-education-nationale-de-la-jeunesse-et-des-sports-209> (назва з екрана).

126. Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation URL: <https://www.enseignementsup-recherche.gouv> (назва з екрана).

127. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo Weberian State. Oxford : Oxford University Press, Third Edition, 2011. 352 p. URL: http://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis_New_Public_Management_Governance_and_the_Neo_Weberian_State.

128. Стельмашук Л. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах досвід для України. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 125–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_4_39.

129. Федець А., Ліпенцев А. Сучасні моделі державної служби. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. № 2. С. 235–253.

130. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. С. 232.

131. Баранцева К. К. Професіоналізація державної служби: зарубіжний досвід та досвід України. *Теорія і практика підвищення кваліфікації (аспекти державної податкової служби)*. 2010. № 1. С. 8–30.

132. The Federal Ministry of Education and Research. URL: <https://www.bmbf.de/en/political-staff-and-organization-1403.html> (назва з екрана).

133. Der öffentliche Dienst in Deutschland. Berlin : Bundesministerium des Innern, 2002. 179 p.

134. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах : учеб. пособие : в 3 ч. Ч. 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия / под общ. ред. И. Н. Барцица. Москва : Изд-во «РАГС», 2005. 484 с.

135. Instituts Régionaux d'Administration (IRA). Les concours d'accès. Paris: Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2003. 48 p.

136. United States Department of Education. URL: <https://www2.ed.gov/about/overview/mission/mission.html> (назва з екрана).

137. Шамраєва В. М. Функціонування інституту державної служби в США. *Державне будівництво*. 2007. № 1 (2). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1\(2\)__62](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(2)__62).

138. Тарасова Н. Н. Государственные работники США. Москва: Наука, 1992.

139. Управління персоналом в умовах децентралізації / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф., засл. юриста України В. М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.

140. The Department for Education. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education> (назва з екрана).

141. The Department for Business, Energy and Industrial Strategy. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-energy-and-industrial-strategy> (назва з екрана).

142. Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerija. URL: <https://www.smm.lt/web/lt/> (назва з екрана).

143. Практичний порадник державного службовця з питань європейської інтеграції. Вип. 4 : Реформування територіальної організації публічної влади в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи в процесі європейської інтеграції / уклад.: Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва; ДРІДУ НАДУ. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2011. 108 с.

144. Живун І. С. Державний службовець у Литовській Республіці. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/58.pdf>.

145. Рачинський А. П., Жиденко Н. А. Забезпечення професійного розвитку державних службовців: досвід Литовської Республіки. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 1. С. 10–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2014_1_4.

146. Саханова А. Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ. *Менеджмент в России и за рубежом*. 2004. № 1. С. 27–39.

147. Старовойтов А. В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Москва : Фонд «Развитие парламентаризма в России», 2003. URL: <http://w.w.w.legislature>.

148. Коновалова В. Г. Развитие моделей управления карьерой государственных гражданских служащих в странах Европейского Союза: тенденции, проблемы, полезный опыт. URL: www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf.

149. Михайловська Є. В. Державні службовці, як учасники відносин у сфері господарювання. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 25–26 квітня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 1. С. 140–143.

150. Звіт з результатами «опитування державних службовців на тему «Права людини в Україні» було проведено з 14 серпня по 7 вересня 2018 року фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» на замовлення Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН) та у співпраці із ГО «Центр інформації про права людини». URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/civil-servants-survey-on-human-rights.html.

151. Звіт з результатами «опитування працівників служб управління персоналом державних органів щодо виявлення потреб у наданні методичної допомоги у сфері управління людськими ресурсами», проведеного

Національним агентством України з питань державної служби у червні 2018 року. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/3.pdf>.

152. Дослідження організаційної культури державної служби / В Москалу, Т Тищук, А. Круглашов та ін. Київ, 2019. 49 с.

153. Звіт з результатами «опитування щодо булінгу на державній службі», підготовлений Національним агентством державної служби в рамках підготовки «Концепції культури на державній службі» у 2019 році. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/22.pdf>.

154. Жиденко Н. Професіоналізм як основа забезпечення професійного розвитку персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 4. С. 164–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_4_49.

155. Сурай І. Г. Забезпечення принципу професіоналізму в контексті модернізації законодавства України про державну службу. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 267–273. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2015_2_44.

156. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

157. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Київ : Аконіт, 1999. Т. 3. 927 с.

158. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text>.

159. Chlivickas E. Potential of civil service training system: human resources development strategy. URL: <http://www.nispa.org/files/conferences/2007/papers>.

160. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n379>.

161. Грищук А. Б. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приват. ВНЗ «Львів. ун-т бізнесу та права». Львів, 2016. 230 с.

162. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України : наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2015. 160 с.

163. Менеджмент персоналу : навч. посіб. / В. М. Данюк, В. М. Петюх, С. О. Цимбалюк та ін. Київ : КНЕУ, 2006. 398 с.

164. Соколовський С. І. Психологічне здоров'я державного службовця як морально-етична вимога професійної діяльності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 115–122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_1_16.

165. Про схвалення Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1018-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1018-2017-%D1%80#Text>.

166. Здоровье для всех к 2000 году. Глобальная стратегия ВОЗ. Женева : Изд-во «ВОЗ», 1981. 106 с.

167. Serbyn R., Zelenko I., Kiselyova E., Voloshyna M., Mykhaylovs'ka Ye. Administrative and Legal Mechanism for Ensuring the Rights of Civil Servants in Ukraine and the Developed Countries of the World. *Cuestiones Políticas (Derecho Público)*. Venezuela, 2020. Vol. 37, Núm. 65. P. 230–247. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3865.18>.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Список публікацій здобувача за темою дисертації

Статті в наукових фахових виданнях:

1. Боговіс Є. В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Ужгород, 2017. № 43, т. 2. С. 33–37.

2. Боговіс Є. В. Правові засади функціонування державної служби та діяльності державних службовців у системі державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Херсон, 2017. № 4, т. 1. С. 118–121.

3. Михайловська Є. В. Оцінка результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки з огляду адміністративно-правового статусу державних службовців в системі державного управління України. *Правові горизонти / Legal horizons*. Суми, 2020. № 22, т. 35. С. 70–74.

Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:

4. Kobzeva T., Mykhailovska Ye. Official career in the state administration system in the conditions of the state service reform in accordance with the European Union requirements. *Legea Si Viate*. Republica Moldova, 2018. № 7/2, vol. 319. P. 47–51.

Статті в періодичних виданнях, що індексуються базою даних Web of Science Core Collection:

5. Serbyn R., Zelenko I., Kiselyova E., Voloshyna M., Mykhaylovs'ka Ye. Administrative and Legal Mechanism for Ensuring the Rights of Civil Servants in Ukraine and the Developed Countries of the World. *Cuestiones Políticas (Derecho Público)*. Venezuela, 2020. Vol. 37, Núm. 65. P. 230–247. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3865.18>.

Тези наукових доповідей:

6. Боговіс Є. В. Права та обов'язки державного службовця, як один із ключових елементів адміністративно-правового статусу державного службовця в системі державного управління. *Збірник тез круглого столу, присвячений 68-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини*. (м. Київ, 9 грудня 2016 р.). Київ, 2016. С. 171–175.

7. Боговіс Є. В. Правова сутність інституту державної служби України. *Актуальні питання правових наук в сучасних умовах* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 27 лютого 2017 р.). Черкаси, 2017. С.66–69.

8. Боговіс Є. В. Історико-правові етапи становлення та розвитку інституту державної служби України в системі державного управління України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 18–19 травня 2017 р.). Суми, 2017. Ч. 2. С. 23–27.

9. Михайловська Є. В. Корупційні ризики, які негативно впливають на діяльність державних службовців у системі державного управління. *Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 166–168.

10. Михайловська Є. В. Державні службовці, як учасники відносин у сфері господарювання. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 25–26 квітня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 1. С. 140–143.

11. Михайловська Є. В. Цивільно-правова відповідальність, як складовий елемент правового статусу державного службовця в системі державного управління. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 18–19 травня 2018 р.). Суми, 2018. Ч. 2. С. 86–90.

12. Михайловська Є. В. Реформа державного управління та політика у сфері децентралізації влади в Україні. *Реформування правової системи в*

контексті євроінтеграційних процесів : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 23–24 травня 2019 р.). Суми, 2019. Ч. 2. С. 107–111.

13. Михайловська Є. В. Службова кар'єра державних службовців сфери освіти і науки в системі державного управління України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.). Суми, 2020. Ч. 2. С. 125–128.



У К Р А І Н А
БОРОМЛЯНСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА
СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ВІДДІЛ ОСВІТИ

вул. Сумська, 10, с. Боромля, Тростянецький район, Сумська область, 42621, тел. (05458) 5-82-25
E-mail: boromlya_osvita@ukr.net Код ЄДРПОУ 41421569

09.09.2020 № 01-17/640

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081-право у правозастосовну діяльність відділу освіти Боромлянської сільської ради Тростянецького району Сумської області

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081-право використовуються у правозастосовній діяльності відділу освіти Боромлянської сільської ради Тростянецького району Сумської області

Зокрема при: а) визначенні особливостей змісту та правових елементів адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України; б) організації кадрової роботи (щодо застосування додаткових методів та інструментів управління персоналом, що прямо не передбачені законодавством про державну службу,

але можуть бути використані з метою забезпечення нормального психологічного клімату в колективі державних службовців сфери освіти і науки України); в) проведенні процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері освіти і науки;

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час виокремлення напрямків удосконалення адміністративно-правового статусу державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України.

Результати дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості та результативності роботи державних службовців системи державного управління сфери освіти і науки України.

Начальник



Світлана КАСЬЯНЕНКО

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з наукової роботи
Сумського державного університету

А.М. Черноус

«02» _____ 2020 р.

АКТ

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081- Право

Комісія у складі:

Голова – завідувач кафедри АГПФЕБ, д.ю.н., доцент Гаруст Ю.В.;

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.;

– к.ю.н., доцент, ст. викладач кафедри АГПФЕБ Колеснікова М.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» та їх впровадження у наукову діяльність.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Михайловською Євгенією Володимирівною дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» отримані на основі ґрунтовного аналізу та визначення адміністративно-правового статусу державного службовця сфери освіти і науки України та механізму його реалізації в системі державного управління, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України» (номер державної реєстрації 0118U003582), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії

Ю.В. Гаруст

Члени комісії

О.М. Резнік

М.В. Колеснікова

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Сумського державного університету
В.Д. Карпуша

«03» _____ 2020 р.

АКТ

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081- Право

Комісія у складі:

Голова – завідувачий кафедри АГПФЕБ, д.ю.н., доцент Гаруст Ю.В.;
Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.;
– к.ю.н., доцент, ст. викладач кафедри АГПФЕБ Колеснікова М.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Службове право» кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного дослідження Михайловської Євгенії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України» отримані на основі ґрунтовного аналізу, вивчення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу державного службовця сфери

освіти і науки України та механізму його реалізації в системі державного управління, мають комплексний характер та використовуються під час проведення лекцій, семінарських і практичних занять кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Службове право».

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії

Члени комісії



Ю.В. Гаруст

О.М. Резнік

М.В. Колеснікова